Wolfgang Streeck

ZWISCHEN GLOBALISMUS UND DEMOKRATIE

Politische Ökonomie im ausgehenden Neoliberalismus

Suhrkamp

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet
über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Erste Auflage 2021

Satz: Satz-Offizin Hümmer GmbH, Waldbüttelbrunn
Druck: GGP Media GmbH, Pößneck
Printed in Germany
ISBN 978-3-518-42968-6
www.suhrkamp.de

Inhalt

Vorwort

Dieses Buch steht, wie vieles, was heute geschrieben wird, in der Tradition Karl Polanyis. Gegenstand jeder politischen Ökonomie in seiner Nachfolge, theoretisch wie praktisch, ist die gesellschaftliche Einbettung der unter dem Liberalismus losgelassenen kapitalistischen Ökonomie – die Sozialisierung der Ökonomie zur Verhinderung der Verwirtschaftung der Gesellschaft. Einbettung heißt Rückgewinnung gesellschaftlicher Kontrolle über den Selbstlauf selbstregulierender Märkte. Aber keine Einbettung ohne Bett. So kommt die Staatsfrage ins Spiel und die Politik kehrt in die politische Ökonomie zurück. Kapitalismustheorie verlangt nach Staatstheorie. Aber wie muss ein Staat aussehen, mit dem die Rückbettung einer kapitalistischen Ökonomie in den Wirkungskreis demokratischer, den oligarchischen Elitismus des Marktes egalitär korrigierender Politik möglich wäre?

Eine Gesellschaft, die eine kapitalistische Wirtschaft einbetten will, benötigt einen regierungsfähigen Staat. Und nicht nur das. Wenn Einbettung Gestaltbarkeit kraft egalitärer Demokratie bedeuten soll – und nichts anderes bedeutet sie jedenfalls bei Polanyi –, dann muss der Staat, in den eingebettet wird, demokratischer Beeinflussung und Willensbildung zugänglich sein. So werden Struktur, Verfassung, Architektur von Staatlichkeit zum Gegenstand einer politischen Theorie des Kapitalismus, und politische Ökonomie muss sich für eine Institutionentheorie öffnen, in der es nicht um »den Staat« im Allgemeinen geht,

sondern um historisch real existierende Staaten in historisch real existierenden Staatensystemen, die die Handlungsfähigkeit ihrer Staaten befördern, begrenzen oder zunichtemachen. Deshalb beschäftige ich mich in diesem Buch mit der Struktur von Staatlichkeit und dem Kampf um diese, in Weiterverfolgung und Ausweitung früherer Untersuchungen über die Krisen des Kapitalismus und das Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie im 21. Jahrhundert (Streeck 2015b; 2016a).

Nicht, dass das Thema bei Polanyi nicht präsent wäre. Polanyi war Ökonom, Historiker, Anthropologe, aber er war gewiss kein marxistischer Systemtheoretiker. Der turbulenten Politik seiner Zeit, der nationalen wie der internationalen, hat er niemals den Versuch angetan, sie in ein abstraktes Schema irgendeines Histo- oder gar Diamats einzuzwängen. Ähnlich wie der späte Friedrich Engels war er sich der wie auch immer »relativen« Autonomie staatlichen Handelns und vor allem der konstitutiven Offenheit historischer Ausgänge elementar bewusst. Es war denn auch ein Aufsatz Polanyis aus dem Jahr 1945, der letztlich den Anstoß zu diesem Buch gegeben hat – ein Aufsatz, in dem die Möglichkeit einer Bändigung, einer Domestizierung und, vielleicht, Überwindung des Kapitalismus vor dem Hintergrund der politischen Weltlage am Ende des Zweiten Weltkriegs diskutiert wird und in dem internationale, zwischenstaatliche Beziehungen als Bedingungskonstellationen für eine den Kapitalismus vergesellschaftende demokratische Politik behandelt werden (Polanyi 1945). Keine antikapitalistische Innenpolitik ohne zu ihr passende, sie ermöglichende Außen- und Weltpolitik, ohne ein ihr günstiges Staatensystem; kein Verständnis der Innenpolitik eines Staates ohne Berücksichtigung seiner Einbettung in ein internationales Staatensystem; kein Verständnis der Außenpolitik innerhalb eines Staatensystems ohne Berücksichtigung der Innenpolitik seiner Mitgliedstaaten. Dieser Zusammenhang ist die Prämisse auch dieses Buchs.

Mein Ansatz, die Problematik einer politisch-ökonomisch

einbettungsfähigen Staatlichkeit in einer zeithistorischen, durchaus auch zeitdiagnostischen Perspektive zu behandeln, scheint mir im Übrigen ganz im Sinne Polanyis zu sein. Nach dem in den 1980er Jahren einsetzenden Scheitern der sozialdemokratischen Transformation der »großen« Transformation stellt sich heute das Problem der Wiedergewinnung gesellschaftlicher Kontrolle über eine im Zuge des »frivolen Experiments« des Neoliberalismus ein zweites Mal freigelassene kapitalistische Wirtschaft erneut, und zwar in einer Gegenwart, die ich als von einer doppelten Krise geprägt beschreibe: einer *Wirtschaftskrise* und einer *Staaten*- oder *Staatlichkeitskrise*, die sich auf mannigfache Weise gegenseitig bedingen und sich in einer komplexen *Stagnationskrise* vereinigen. Während die kapitalistische Ökonomie nun schon jahrzehntelang nur noch unter geldschöpferischer Notbeatmung keuchend weiterläuft, wird das neoliberale Projekt einer Ablösung der Nationalstaaten durch *global governance* oder gar durch Superstaatlichkeit von einer plebejisch-populistischen Gegenbewegung blockiert, national wie international. Damit steckt das Staatensystem, steckt Staatlichkeit, so die These dieses Buches, zwischen Globalismus und Demokratie, zwischen »oben« und »unten« fest. Bestrebungen zu weiterer neoliberaler Zentralisierung stoßen auf Forderungen nach lokaler Selbstbestimmung, mal von links, mal von rechts, schwer auszusortieren, immer aber »von unten«, wobei der populäre Widerstand gegen den elitären Globalismus sich um eine Verteidigung des Nationalstaats und der in ihm potentiell gegebenen populärdemokratischen Einflusschancen sowie um Zweifel an deren Verlagerbarkeit »nach oben« herum organisiert.

Meine in diesem Buch ausgearbeitete Intuition ist, dass eine Überführung von Staatlichkeit in *global governance*, eine »Überwindung« des Nationalstaats zugunsten internationaler Organisationen oder globalisierter oder regionalisierter Superstaatlichkeit auf die Errichtung einer demokratischem Einfluss entzogenen Techno- oder Merkatokratie – Experten- oder Markt-

herrschaft –, oder beider zugleich, hinauslaufen und eine Rückgewinnung demokratischen Einflusses auf die kapitalistische Ökonomie auf lange Zeit unmöglich machen würde. Deshalb, so mein Argument, darf dem neoliberalen Sirenengesang von einer alle Menschen zu Brüdern machenden Verlagerung von Politik und Demokratie auf ein zukünftiges, erst noch aufzubauendes weltweites Regierungssystem kein Gehör geschenkt werden. Dies nicht nur, weil das Ziel sozialontologisch unrealisierbar ist, sondern auch, weil schon kleine Schritte *in Richtung* auf eine weitere Entnationalisierung von Politik und Demokratie, legitimiert durch die Perspektive einer nationenbefreiten Welt- oder Kontinentalregierung, nichts anderes sein können als Schritte *in Richtung* auf eine Entdemokratisierung von Politik und politischer Ökonomie.

Der Kampf gegen den neoliberalen Zentralismus findet unter erschwerten Bedingungen statt. Wie schon in der Zwischenkriegszeit berühren sich »rechte« autoritäre mit »linken« egalitären Gegenbewegungen, wenn es um die Verteidigung des Nationalstaats als Ort des Schutzes gegen die gesellschaftszerlegende Volatilität von Märkten und relativen Preisen geht; dieses Problem hat schon Polanyi gekannt. In der Gegenwart der zweiten, erweiterten und überarbeiteten Auflage des Kampfes gegen den Marktliberalismus kommt erschwerend hinzu, dass die neoliberalen Globalisierer Verbündete in der grün-linken postindustriellen Mitte der Gesellschaft gewonnen haben, die sich vor dem selbstregulierenden Weltmarkt weniger fürchten als vor dem regulierenden Nationalstaat, der ihnen als nach außen tendenziell aggressiv und nach innen tendenziell diktatorisch erscheint. Die dem zugrunde liegende, sich als kosmopolitisch missverstehende Weltsicht, die sie mit den Globalisten teilen, schwächt die Verteidiger egalitär-redistributiver Politik, deren klassische Artikulationskanäle überdies gegenwärtig durch Identitätspolitik und Kulturrevolutionen aller Art verstopft sind.

Wer eine wissenschaftliche Abhandlung schreibt, tut gut dar-

an, sich früh zu überlegen, von wem er oder sie erwartet, dass sie nach Lektüre ihre An- und Weltsichten revidieren werden. In meinem Fall sind das diejenigen, die glauben, dass eine globale, sich weltweit erstreckende kapitalistische Wirtschaft auch global regiert werden kann, weil sie global regiert werden muss. Dagegen möchte ich zeigen, dass die Welt, wenn sie überhaupt regiert werden soll, nur unterteilt regiert werden kann. Je globaler ein Zusammenhang ist, desto komplexer, Staatlichkeit überfordernder, am Ende unregierbarer, wenn man so will: staatsfreier, demokratischen Prozessen entzogener und deshalb undemokratischer ist er. Kosmopolit sein im Sinne von *global governance* kann deshalb nur, wer darauf vertraut, dass ein sich selbst überlassener Freilauf einer globalisierten Wirtschaft in einem alle gleichermaßen glücklich machenden Gleichgewicht endet – oder, alternativ, dass eine gerechte Verteilung von Lebenschancen irgendwann durch eine ebenfalls sich selbst überlassene, gigantische globale Expertokratie, vielleicht unterstützt durch eine globale Datenverarbeitungsmaschine, bewerkstelligt werden kann.

Kernthemen dieses Buches sind dementsprechend die Grenzen integrierter und die Chancen differenzierter Staats- und Regierungssysteme, das heißt hier die *überschätzten Fähigkeiten* großteilig-einheitlich zentralisierter und die *unterschätzten Möglichkeiten* kleinteilig-verteilter dezentraler Ordnungen, politisch wie administrativ, in Bezug auf *politics* wie *policy* sowie unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses von Kapitalismus und Demokratie. Hier greife ich ein Thema auf, das als die *Skalenpolitik* von Staatensystemen bezeichnet worden ist und in den letzten Jahren zunehmend Aufmerksamkeit gefunden hat: die Größe der innerhalb eines Staatensystems bestehenden Staaten, die durch diese bedingten Möglichkeiten und Unmöglichkeiten politischen Handelns sowie die Interessen und Entscheidungen, die die »Schneidung« von Staaten und ihren Grenzen im Verhältnis zu den ihnen unterliegenden Gesellschaften betreffen.

Ein in diesem Zusammenhang immer wieder auftauchender Schlüsselbegriff ist derjenige der Komplexität, angewandt in Zusammenhang mit der neoliberalen Revolution der 1980er und 1990er Jahre auf die Welt der »globalisierten« Wirtschaft. Auch hier argumentiere ich politisch-ökonomisch, nicht systemtheoretisch, indem ich bestreite, dass »die Welt« im 20. Jahrhundert von sich aus komplex geworden ist und sich infolgedessen anschließend als unregierbar herausgestellt hat. In Wahrheit ist ihre unregierbare Komplexität in ihrer heutigen Gestalt ein Ergebnis strategischer Entgrenzung mit dem politischen Ziel, dem egalitären und egalisierenden demokratischen Regieren und Regiertwerden als solchem ein Ende zu setzen – das Ergebnis, wenn man so will, eines liberal-anarchistischen strukturellen Staats- und Marktstreichs gegen den staatlich administrierten Kapitalismus der Nachkriegszeit (Brown 2003; 2015), mit hohen und wachsenden Kosten für die von diesem befreiten Nationen.[1]

Kurz zusammengefasst ist meine These, dass Staaten, wenn sie richtig auf- und eingestellt sind, nach innen und im Zusammenhang der sie umgebenden Staatensysteme als gesellschaftliche Halteseile für eine ins Weltoffene strebende kapitalistische Wirtschaft brauchbar sind. Damit wende ich mich gegen die kosmopolitische Illusion, dass »Globalisierung«, insbesondere

1 Dieser Gedanke findet sich schon 2005 in dem gemeinsamen Vortrag von Renate Mayntz und Fritz Scharpf anlässlich der Verleihung des in Erinnerung an Niklas Luhmann gestifteten Bielefelder Wissenschaftspreises (Mayntz und Scharpf 2005). In ihrem Vortrag räumen sie ein, dass Luhmanns Steuerungsnihilismus gegen ihr Projekt einer politisch-gesellschaftlichen Steuerungstheorie gewonnen habe; zugleich bestehen sie aber darauf, dass dies nicht, wie von Luhmann behauptet, einer inhärenten Selbstreferentialität des ökonomischen Systems geschuldet sei; vielmehr handele es sich um ein historisch kontingentes Resultat politischer (Steuerungs-)Entscheidungen, die ein Hinauswachsen der Wirtschaft über nationale Grenzen – ihre »Globalisierung« – gezielt betrieben haben.

in der von ihr nach 1989 angenommenen Form, jemals etwas anderes bedeuten könnte als eine Herrschaft des Marktes über die in diesen dann eingelagerte und von ihm unter Wettbewerbsdruck gesetzte Vielfalt menschlicher Vergesellschaftung. Ich werde argumentieren, dass das, was zur Regulierung derselben als *global governance* angeboten wird, nicht eine neue Form von Staatlichkeit ist, sondern eine Alternative zu ihr, und zwar eine für die Stabilität und Bewohnbarkeit der Gesellschaft unzulängliche. Tatsächlich begann im versuchten allmählichen Übergang zu *global governance* ein eigenartiges Absterben des Staates – eigenartig unter anderem deshalb, weil es auf nur einen, sehr speziellen Ausschnitt seiner im 20. Jahrhundert erworbenen Funktionen beschränkt blieb: denjenigen, der dazu dient, die Resultate kapitalistischer Märkte egalitär zu korrigieren. Gegen die Vorstellung, dass die »komplexe« Welt von heute immer zentralisiertere Regime »benötigt«, die sich partikular-spezifischer diskretionärer Eingriffe enthalten müssen, weil sie zu ihnen weder politisch noch technisch in der Lage sind, wende ich ein, dass Regime umso anfälliger sind, je zentralisierter sie sind – und dass es deshalb im Gegenteil darum gehen muss, prospektive Superstaaten und überforderte Imperien durch einen Wiederaufbau dezentralisierter Souveränität abzulösen. Dem unterliegt als Prämisse, dass Staaten und politische Herrschaft allgemein insofern ein Janusgesicht aufweisen, als sie zugleich partikularen Machtinteressen und allgemeinen Ordnungsinteressen dienen und, von blutigen Ausnahmen abgesehen, Letztere bedienen müssen, um Erstere bedienen zu können – ein Umstand, der in manchen »linken« Theorien politischer Herrschaft nicht vorkommt. Politische Gerechtigkeit und technische Funktionsfähigkeit sind offensichtlich nicht dasselbe, auch wenn zwischen ihnen vielfältige Interdependenzen bestehen mögen, denen hier nicht nachgegangen werden kann – jedenfalls nicht über die von mir geteilte und im weiteren Verlauf ausgeführte Annahme hinaus, dass jenseits eines bestimmten Zentralisierungsgrads politi-

sche Regime nicht nur sozial exklusiv, sondern auch funktional defizitär werden, also ihre Ziele nur noch diktatorisch, und das heißt: mit hoher Wahrscheinlichkeit des Scheiterns verfolgen können.

Als dieses Buch halb fertig war, kam das Virus. Es hieß damals, dass es alles in Frage stellen werde, und für eine kurze Zeit hatte ich befürchtet, das Projekt aufgeben oder mit ihm von vorne anfangen zu müssen. Dies erwies sich dann doch als unbegründet. Das Virus hat viele der Probleme lediglich radikalisiert, die sich schon vor seiner Ankunft gestellt haben: von der Krisenanfälligkeit des heutigen Kapitalismus bis zur unterschiedlichen Handlungsfähigkeit unterschiedlich zentralisierter Staaten und Staatenverbände und allgemein zur Zukunftsfähigkeit des globalisierten Neoliberalismus. Zunächst hatte ich daran gedacht, genau das in einem eigenen Corona-Kapitel oder einem Corona-Appendix auseinanderzulegen; aber so wären im Hauptteil des Buches zu viele Stellen stehengeblieben, die sich nach Corona (und als Nach-Corona hat man sich das Frühjahr 2021 im Sommer 2020 ja noch vorgestellt) etwas anachronistisch gelesen hätten. So war dann an manchen Stellen im teilweise schon annähernd fertigen Text doch noch auf die Seuche einzugehen, meist in dem Sinn, dass Corona die jeweils besprochene Entwicklung nicht beendet, sondern sie im Gegenteil verstärkt und beschleunigt habe, wie etwa die Verschuldung der Staaten des demokratischen Kapitalismus, die seit den 1980er Jahren ständig gestiegen ist, nach 2008 besonders, und nach 2020 ganz besonders. Wenn man vorsichtig genug mit den Begriffen umgeht, dann lässt sich die Corona-Krise in der Tat dem globalisierten Kapitalismus ebenso als endogen zurechnen wie seinerzeit die Finanzkrise: als das (durchaus absehbare) Eintreten eines aus Rentabilitätsgründen unversichert gebliebenen Großrisikos, das sich aus der globalen und deshalb unregierbaren Vernetzung des kapitalistischen Produktions- und Akkumulationsprozesses ergibt, wobei die Beseitigung der Schäden den gleichgetakteten

Staaten des hyperglobalisierten Staatensystems zu bleibender Last fällt.

Die Begrifflichkeit der Analysen in diesem Buch – Nationalstaat, Staatensysteme, Superstaat, Imperium – passt *mutatis mutandis* auch auf Europa, sowohl auf das in der EU mehr oder weniger organisierte als auch auf den nicht unbeträchtlichen Rest: eine Teilwelt auf dem Weg zu projektierter Teilweltglobalisierung. Mit meiner Kritik an der Richtung, in welche die europäische »Einigung« sich in den letzten drei Jahrzehnten mit Binnenmarkt und Währungsunion bewegt hat, mit ihrem Steckenbleiben zwischen einer illusionären Superstaats- und Zentralisierungsutopie und strategisch abgewerteter Nationalstaatlichkeit, halte ich dabei nicht hinter dem Berg. Im Anschluss daran entwickle ich, für meine Verhältnisse ausnahmsweise, eine Idee für einen alternativen Lauf der Dinge und ein besseres Ende dessen, was als »Integration« bezeichnet wird: das, was ich das Keynes-Polanyi-Modell eines *einigen, nicht aber vereinten* Europas nenne, eines Europas friedfertiger, nichtimperialer, demokratischer und souveräner Klein- und Mittelstaaten.

Hier möchte ich allerdings nicht missverstanden werden. Anders als die unendlich vielen unendlich langen Verbesserungsrezepte, die eine Brüssel-konforme, programmatisch unskeptische Europaforschung jahrzehntelang produziert hat, ohne dass ein einziges davon auch nur von ferne irgendeiner »Umsetzung« nahgekommen wäre, ist das, was ich nicht vorschlagen, sondern lediglich zur Sprache bringen möchte, kein »Plan« im Sinne einer Konstruktionszeichnung; das würde ein Maß an Naivität voraussetzen oder vortäuschen, welches vorzutäuschen ich keinen Grund habe. Stattdessen geht es mir darum zu zeigen, dass sich in der Tradition der politischen Ökonomie und Staatstheorie des 20. Jahrhunderts gute Gründe finden lassen, warum man sich das staatlich geordnete Europa der Zukunft gerade heute nicht mehr nur als Alternative zwischen Techno- und Merkatokratie, also zwischen Skylla und Charybdis, vorstellen muss

und warum das in Brüssel, Berlin und Paris mit Feuereifer über die Köpfe der europäischen Gesellschaften hinweg betriebene Integrations- und Zentralisierungsprojekt ein anachronistisches Überbleibsel aus den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts ist, das sich überlebt hat und immer mehr Schaden anrichten wird, wenn man sich seiner nicht bald entledigt.

»Praktische« Folgen, wie gesagt, erwarte ich nicht. Die für den Karlspreis der Stadt Aachen Schlange stehenden »Europapolitiker« sind längst auf beiden Augen für alle Alternativen erblindet. Wenn ich mich bemühe darzulegen, dass man sich den Lauf der Dinge plausibel auch anders vorstellen könnte, heißt das nicht, dass ich glaube, dass es der EU und Europa durch eine neu erleuchtete Entschlossenheit ihrer Eliten erspart bleiben könnte, auf lange Zeit in einem Stellungskrieg, in einem so kräftezehrenden wie immobilisierenden Tauziehen zwischen seinen Nationen und innerhalb derselben zwischen ihren jeweiligen »Nationalisten« und »Europäern«, also den kontinentalen Kleinglobalisten, festzustecken. Politischer Wandel, auch zum Besseren, kommt ohnehin nicht durch einsichtige Verwirklichung überlegener Konstruktionszeichnungen zustande, sondern nur dann, wenn es mächtigen Beteiligten dämmert, dass die Dinge nicht mehr so weitergehen können wie bisher, weil sonst die Verhältnisse auch für sie immer unerträglicher werden; wenn der Preis für zuzukaufende Zeit inflationär steigt; und wenn die Halbwertzeit improvisierter Zwischenlösungen immer kürzer wird, bis die sich ablösenden Krisen so eng zusammenrücken, dass zwischen ihnen keine Atempause mehr bleibt. Worauf es in solchen Momenten ankommt, sind die Intuitionen der dann noch oder erstmals handlungsmächtigen Akteure, denen ihre lange kultivierten Selbstverständlichkeiten im Angesicht der Wirklichkeit abhandengekommen sind. Was man als Politikwissenschaftler versuchen kann, wenn man Hilfe leisten will, ist, diese Intuitionen vorab zu beeinflussen, indem man dafür sorgt, dass das, von dem zu wünschen wäre, dass es beim

Auslaufen einer alten Gesellschaft in machtbewehrte Handlungsorientierungen einfließt, weniger exotisch erscheint, als es erscheinen würde, wenn es vorher noch nie gesagt worden wäre. Jedenfalls ist man als Autor eines Buches wie des vorliegenden immerhin frei sich einzubilden, dass man so vielleicht eine Schneise in das politische Gemeinverständnis schlagen kann, auf der sich in der Zeit bis zum Ausbruch der nächsten Krise Ideen vorarbeiten könnten, die, wenn sie es tatsächlich mit Glück bis nah an die Praxis schafften, Anderes und Besseres bewirken würden als eine bloße Weiterverfolgung historisch überholter, ortlos gewordener Politikpfade.

Das hier bevorwortete Buch ist am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln entstanden, wo ich als emeritierter Direktor das Privileg habe und nutze, meine wissenschaftliche Arbeit nach meinem Geschmack fortzusetzen, solange ich mir das zutraue. Indem ich den amtierenden Direktoren Lucio Baccaro und Jens Beckert dafür danke, möchte ich sie und das Institut zugleich von jeglichem Verdacht freisprechen, dass die von mir vorgetragenen, gelegentlich durchaus dezidierten Schlussfolgerungen irgendwie eine Linie »des Instituts« wiedergäben; eine solche Linie gibt es bei uns nicht, hat es nie gegeben und wird es nicht geben. Unabhängig davon trifft zu, dass ich ohne die laufende Beobachtung der am Institut betriebenen Forschung, insbesondere über »Europa«, und die kollegiale Diskussion derselben – stellvertretend für viele andere möchte ich vor allem Renate Mayntz, Fritz Scharpf und Martin Höpner erwähnen – dieses Buch so nicht hätte schreiben können. Dasselbe gilt für die vom Institut bereitgestellte exzellente technische Unterstützung, vor allem durch seine schlechthin unübertreffliche Bibliothek und ihre Mitarbeiterinnen. Ganz besonders zu danken habe ich schließlich einer Sukzession »wissenschaftlicher Hilfskräfte« – eine Bezeichnung, die dem Können und dem Engagement derer, die damit gemeint sind, Hohn spricht –, von deren Zuarbeit ich bis heute zehre; hinsichtlich des vorlie-

genden Buches sind das vor allem Salvatore Mancuso und Rex Panneman. Und schließlich danke ich meiner Lektorin Eva Gilmer, die das Lektorieren als Kampfsport betreibt und mir damit manche Mucken ausgetrieben hat – alles nur zu meinem Besten. Für das, was in diesem Buch trotzdem schiefgegangen sein könnte, ist, da hilft alles nicht, niemand anders verantwortlich als ich.

Einleitung

Steckengeblieben: Zwischen Globalismus und Demokratie

Die neoliberale Hegemonie stößt auf Widerstand, die sogenannte Globalisierung ist ins Stocken geraten und die seit langem schwelende Krise des Staatensystems und seiner westlich geprägten internationalen Ordnung verlangt nach Entscheidungen. Der Marsch in eine staatlich entpolitisierte, politisch gegen demokratische Politik immunisierte globale politische Ökonomie steckt fest, und die Suche nach einer Alternative zu dem, für das es angeblich keine Alternative gibt – nach einer Neubegründung von Politik unterhalb eines Globalismus, für den Politik nur als staatlich betriebene Freisetzung von Marktkräften möglich sein soll –, hat begonnen. Ein wachsender Widerwille gegen die Überführung der nationalen Volkswirtschaften in eine vereinigte Weltwirtschaft und von nationaler Staatlichkeit in *global governance* trifft auf eine gegenreformerische Aufrüstung der Establishments der neoliberalen Ära. Die Folge ist ein Zustand, in dem es weder vorwärts zu gehen scheint noch zurück, weder nach oben in einen vollendeten Globalismus noch nach unten in einen erneuerten Nationalismus[1] – ein Patt zwischen ratlosen

[1] Ich verwende des Begriff des Nationalismus so, wie er zumeist außerhalb Deutschlands und in der wissenschaftlichen Diskussion verwendet wird: nicht gleichbedeutend mit internationaler Aggressivität oder rassistischer oder anderweitiger Geringschätzung anderer Nationen, sondern als neutrale Bezeichnung für auf den Nationalstaat bezogenes und gestütztes politisches Handeln.

Regierenden und lustlosen Regierten. Von ferne, aber immerhin, erinnert dies an Lenins Definition einer »revolutionären Situation« als einer, in der »die oben nicht mehr können und die unten nicht mehr wollen«.[2]

Die gegenwärtige politische Blockade hat eine lange Vorlaufzeit. Charakteristisch für diese waren unter anderem eine kontinuierliche Schrumpfung politischer Parteien mit Zukunftsprogrammen und Gestaltungswillen, klassisch sozialdemokratischer und kommunistischer wie auch im herkömmlichen Sinn konservativer Provenienz, ein dramatischer Rückgang der Mitgliedschaft in Parteien und Gewerkschaften, eine weithin sinkende Wahlbeteiligung und ein wachsender Anteil der Abstimmenden, die ihre Entscheidung buchstäblich erst in der Wahlkabine treffen. Zugleich ging das Vertrauen in die etablierten, als staatsnah wahrgenommenen Medien ebenso zurück wie deren Reichweite und wuchsen Zweifel an Repräsentativität und Effektivität demokratischer Institutionen. So kam es zur Bildung neuartiger Parteien und sozialer Bewegungen, die die herrschende politische Ordnung, zu der sie demonstrativ nicht gehören wollen, von außen »im Namen des Volkes« in Frage stellen; in nicht wenigen Ländern hat dies dazu geführt, dass die Wahlbeteiligung wieder zugenommen hat.[3] Ein gemeinsames Thema, von Trump bis Sanders, von den Gelbwesten bis *La France insoumise*, von SYRIZA über Lega und Cinque Stelle bis hin zur AfD, ist ein empfundener Kontrollverlust nationalstaatlicher Politik, von dieser gewollt oder erlitten: in Bezug auf die soziale Lage breiter Schichten der Bevölkerung, den regionalen Zusammenhalt, die Entwicklung von Einkommen, Beschäftigungschancen und so-

2 Nach W. I. Lenin, Der Zusammenbruch der II. Internationale, in: Lenin, *Werke*, Bd. 21, S. 206 f. In anderer Übersetzung: »[...] in der die Unteren in der alten Weise nicht mehr leben wollen und die Oberen nicht mehr leben können.«

3 Mehr hierzu und zum sogenannten Populismus unten, in Kap. I.

zialer Sicherheit, die staatlichen Grenzen, den Erhalt hergebrachter Lebensweisen, den Schutz vor Gewalt von innen wie von außen, die Zukunft im Allgemeinen. All dies addiert sich zu einer politischen Legitimationskrise,[4] in der ein zähes Ringen um nicht weniger begonnen hat als um die konstitutiven Grundlagen der politischen Ordnung: die Natur und den Zuschnitt politischer Gemeinschaften und ihrer gegenseitigen Beziehungen, das Verhältnis zwischen Politik und Märkten, zwischen kollektiven und individuellen Interessen und Werten sowie die legitimen Ansprüche von Gesellschaften an ihre Mitglieder und umgekehrt.

Die ratlose Stagnation normaler Politik in den demokratischen Nationalstaaten des heutigen Kapitalismus ist, so meine These, ein Resultat des Scheiterns des globalistisch-neoliberalen Gesellschaftsentwurfs, in den westlichen Gesellschaften dramatisch deutlich geworden in der Krise von 2008 und den auf sie reagierenden populären Forderungen nach Wiederherstellung politischer Kontrolle über die soziale und wirtschaftliche Entwicklung durch »das Volk«. Solange unklar ist, wie ein Nachfolgeregime für den steckengebliebenen neoliberalen Internationalismus aussehen und durchgesetzt werden könnte, liegt es nah, die gegenwärtige Situation als die eines Interregnums zu beschreiben.[5] Gramsci zufolge ist ein Interregnum ein Zustand, in dem eine alte Ordnung gestorben ist, eine neue aber noch nicht geboren werden kann – eine orientierungslose Übergangszeit ohne absehbares Ende und mit offenem Ausgang; solange sie anhält, ist, so Gramsci, mit »vielfältigsten krankhaften Erscheinungen«

4 Zu einer, die sich, anders als die Anfang der 1970er Jahre von der Kritischen Theorie der Frankfurter Schule diagnostizierte oder jedenfalls prognostizierte (Habermas 1973), parallel zu und in Zusammenhang mit einer Krise der kapitalistischen Wirtschaft entwickelte, nicht trotz oder infolge erfolg*reicher*, sondern zu einem guten Teil wegen erfolg*loser* staatlicher Wirtschaftssteuerung. Mehr dazu weiter unten.

5 Streeck (2016a), S. 36f. Der Begriff ist in kurzer Zeit zu so etwas wie einem zeitdiagnostischen Gemeinplatz geworden.

zu rechnen, mit unerwartet eintretenden, strukturell unterbestimmten krisenhaften Ereignissen, deren Folge ein weiterer Normalitäts- und Ordnungsverlust ist.

Politische Form, ökonomisches Interesse: Ein Wechselverhältnis

In theoretischer Absicht unternehme ich in diesem Buch den Versuch, die politisch-ökonomische Bedeutung unterschiedlicher Institutionalisierungen von Staatlichkeit in ihrem Verhältnis zu den institutionellen Bedingungen und Bedürfnissen des sich historisch weiterentwickelten kapitalistischen Akkumulationsprozesses genauer zu verstehen. Konkret werde ich auf die Architektur des gegenwärtigen Staatensystems einerseits und die institutionellen Ansprüche des neoliberalen, sich aus seiner staatlich-demokratischen Umklammerung herauswindenden Kapitalismus andererseits abstellen. Dabei wird der abstrakte Staat der ökonomischen Theorie, durchaus auch der klassischen politischen Ökonomie (»der Staat«), in unterschiedliche Staatsarchitekturen mit unterschiedlichen Konsequenzen für die Ökonomie und die in sie investierten Interessen aufgelöst – Konsequenzen insbesondere, im Sinne Polanyis, für die Art und das Ausmaß gesellschaftlich-demokratischer Kontrolle über den Prozess wirtschaftlicher Wertschöpfung und seine sozialen Folgen. Ebenfalls differenziert betrachtet wird der Kapitalismus, der in gängigen politikwissenschaftlichen Theorien entweder als den politischen Institutionen externes, mit anderen Interessen pluralistisch konkurrierendes, wie diese in das politische Spiel einfließendes Partialinteresse erscheint oder, alternativ, als mittels Wirtschaftspolitik technokratisch zu hegende und zu pflegende gesellschaftliche Natur – nicht aber als privilegierter Produzent systemischer

Anpassungsforderungen an die politische Verfassung und das soziale Leben. Ziel ist, der Unterschiedlichkeit der historischen Konkretisierung des Kapitalismus sowohl in der Zeit, im Prozess kapitalistischer Entwicklung, als auch in Gestalt spezifischer nationaler Ausprägungen dessen, was ich als Kompromiss zwischen Kapitalismus und Gesellschaft bezeichne, systematisch Rechnung zu tragen – Ausprägungen, die ihren Niederschlag in divergenten, territorial gebundenen, idiosynkratischen Wirtschafts- und Lebensweisen finden, die nicht ohne weiteres in einen globalen Einheitskapitalismus überführbar sind.

Vorab zu betonen ist der historisch-institutionalistische Charakter meines Analyseprogramms. *Institutions matter*; sie haben eine eigene Logik, sind nicht leicht zu errichten oder abzuschaffen und haben Einfluss auf die gesellschaftlichen Lebensverhältnisse und die in ihnen bestehenden Handlungsperspektiven. Mit effizienztheoretischen Mitteln werden sie allerdings kaum verstanden. Die vorherrschende Richtung der Spielarten-des-Kapitalismus-Literatur erklärt die Unterschiede zwischen nationalen Kapitalismen als Resultat unterschiedlicher Ausgangsbedingungen und strategischer Entscheidungen für wirtschaftliche Effizienz, Leistungsfähigkeit, Wettbewerbsfähigkeit usw. Real existierender Kapitalismus existiert aber nicht nur wirtschaftlich, sondern auch gesellschaftlich, auch wenn Theorie und Praxis des Neoliberalismus sich alle Mühe geben, ihn strukturell zu »entbetten«.[6] Real existierende Gesellschaften, in denen der real existierende Kapitalismus wohl oder übel Platz nehmen muss, können sich gegen einen von diesem geforderten, ihre Effizienz steigernden Strukturwandel zur Wehr set-

6 Als *locus classicus* zu *varieties of capitalism* siehe Hall und Soskice (2001), wo der Unterschied zwischen nationalen Spielarten des Kapitalismus effizienztheoretisch abgeleitet wird. Für eine historisch-institutionalistische Kritik vgl. Streeck (2011).

zen, wenn sie ihre Lebensweise nicht rationalisieren lassen wollen. Wo ihnen demokratische Institutionen zur Verfügung stehen, um ihrem Widerwillen Ausdruck zu geben, kommt es zu dem, was Ökonomen »Reformblockaden« nennen, einschließlich der Weigerung, lokale Mitspracherechte zugunsten einer von ihnen bereinigten *global governance* abzugeben.

Staatlichkeit und Kapitalismus in ihren jeweiligen Ausprägungen werden in den Kapiteln dieses Buches in eine so fundamentale wie offene Wechselbeziehung gesetzt. Bestimmte Staatlichkeitsstrukturen »passen« zu bestimmten Wirtschaftsweisen – unterstützen sie, verteidigen sie gegen Alternativen, werden als Bedingung der Möglichkeit von Wachstum und Expansion gefordert –, aber ob sie Realität werden, wird in politischen Konflikten entschieden und nicht durch funktionalistische Gleichgewichtsmechanismen. Die Logik kapitalistischer Kapitalakkumulation, unterstützt von interessierten gesellschaftlichen Kräften, mag darauf drängen, bestehende Formen von Staatlichkeit so umzubauen, dass sie dem Kapitalismus die Fortsetzung seiner gewinnbringenden Entfaltung ermöglichen; ob solche Reformen aber zustande kommen, hängt nicht von kapitalistischen, sondern letztendlich von politisch-institutionellen Logiken ab. Gesellschaftliche Kräfte können unter Nutzung der ihnen jeweils verfügbaren Möglichkeiten politischer Mobilisierung für die Erhaltung von Institutionen und die von ihnen ermöglichten Lebensweisen kämpfen, auch wenn diese für den Fortgang der Kapitalakkumulation nicht unbedingt förderlich sind. Eine nicht effizienztheoretisch verstümmelte historisch-institutionalistische Theorie lässt viele Präferenzen und Ausgänge als möglich zu, ohne dass sie die eine oder andere als »irrational« und deshalb evolutionär überwindungsbedürftig definiert, nur weil sie in Bezug auf ein bestimmtes, dem kapitalistischen Alltagsverständnis noch so monopolistisch plausibles Interesse nicht »funktional« erscheint.

Theoretische Vorentscheidungen, seien sie normativ oder funk-

tionalistisch, über eine »richtige« und deshalb anzustrebende oder aus »normaler« Entwicklung sich zwangsläufig ergebende Konfiguration von politischer Form und wirtschaftlichem Interesse kann es deshalb nicht geben. Dies gilt auch für das Verhältnis zwischen der Struktur von Staatlichkeit, etwa ihrer Zentralisierung und Dezentralisierung, dem Modus kapitalistischer Entwicklung und der Praxis demokratischer Politik, das im Mittelpunkt dieser Untersuchung steht. Ihr Gegenstand ist, wie der Titel des Buches deutlich macht, der Konflikt zwischen (wirtschaftlichem) Globalismus und (politischer) Demokratie, konkretisiert als Konflikt zwischen unterschiedlich »globalisierten«, also zentralisierten und vereinheitlichten, Ordnungen des Staatensystems, mit unterschiedlichen Konsequenzen für das Verhältnis von Wirtschaft beziehungsweise Kapitalismus und Gesellschaft beziehungsweise Demokratie. Auf globaler Ebene gibt es aus darzulegenden Gründen keine Demokratie, es sei denn eine ihrer egalitär-interventionistischen Kapazität beraubte elitäre Fassadendemokratie. Da der Umbau einer Demokratie zu einer Fassadendemokratie aber Widerstand in Gestalt einer Verteidigung lokaler, partikularistischer, sich einem globalen Effizienzwettbewerb widersetzender Ordnungen auslöst, kommt es im Übergang zum Globalismus am Ende bestenfalls zu institutioneller wie wirtschaftlicher Stagnation. Auch wenn Globalismus, *wenn* er »durchginge«, die Akkumulationskrise lösen würde, löst er sie, weil er *eben nicht* »durchgeht«, dann wieder doch nicht: Er scheitert am Widerstand der kleinen Leute und ihrem Festhalten an ihrem Teil der nicht subsumierbaren Vielfalt der nationalen Kompromisse zwischen Kapitalismus und Gesellschaft und der durch diese hervorgebrachten Lebensweisen – an ihrem Willen, Kontrolle zurückzugewinnen und die Möglichkeit redistributiv-protektionistischer Demokratie gegen ihre Verflüchtigung in einem Prozess zentralistischer Einebnung der sozioökonomischen Ordnungen zu verteidigen. Die gesellschaftliche Institutionenlogik kann nicht liefern, was die

wirtschaftliche Kapitalakkumulationslogik verlangt – das ist, auf eine Kurzformel gebracht, das Thema dieses Buches.

Globalisierung im Sinne von Entgrenzung der Wirtschaft war und ist ein Versuch zur Revitalisierung eines in eine Stagnationskrise geratenen Kapitalismus, und zwar mit Hilfe einer neuen, auf der Ebene der Weltwirtschaft zentralisierten und vereinheitlichten, kapitalismusdienlichen staatlichen Ordnung. Eine einheitliche Ordnung der wirtschaftlichen und politischen Welt als Resultat einer Konvergenz zwischen unterschiedlichen lokalen Ordnungen und den an sie angelehnten Lebensweisen ist aber wie gesagt nicht durchsetzbar – schon gar nicht, wenn sie darin bestehen soll, partikularistische Werte durch universalistische Marktpreise zu ersetzen; auch deshalb ist der Neoliberalismus steckengeblieben und ist die Sanierung des Kapitalismus durch Globalisierung an der Eigensinnigkeit zumal demokratisch verstaatlichter Gesellschaften gescheitert. Neoliberalismus auf globaler oder kontinentaler Ebene mag heute der einzige Weg sein, dem Kapitalismus neues Leben einzuhauchen; Demokratie aber kann es global oder kontinental zentralisiert nicht geben, noch lässt sie sich, wie sich gezeigt hat, lokal zugunsten globaler Integration abschaffen; ihre Verteidigung unten lässt die stabile neoliberale Ordnung oben nicht zu, die der Kapitalismus trotz seines vorgeblichen Anarchismus braucht. So geht die Krise weiter zum Brunnen, bis sie bricht. In den Kapiteln III und IV werde ich zeigen, wie das staatlich-kapitalistische Projekt einer staatsbefreiten politisch-ökonomischen Einheitswelt danebengegangen ist und warum es danebengehen musste. Anschließend, in Kapitel V, argumentiere ich, dass eine partikularistisch-demokratisch eingebettete Wirtschaft, wie sie in einem System verteilter (Klein- oder Kleiner-)Staatlichkeit möglich wäre, legitim funktionieren könnte, und zwar besser als eine integriert-entbettete Wirtschaft – eine Wirtschaft ohne Gesellschaft –, die es ohnehin nur in einem immanent krisenträchtigen Versuchsstadium geben kann.

Wie weiter? Ein Tauziehen

Das postneoliberale Interregnum lässt sich als unentschiedener Zwischenstand – als vorläufiges Patt – in einem Tauziehen zwischen den Eliten der neoliberalen Koalition beschreiben, die einen Durchbruch »nach oben« suchen, in Richtung auf eine weltpolitisch geeinte, einheitlich regierte Weltökonomie, und von ihnen aufgescheuchten, von den neuen »Populisten«[7] – Separatisten, Nationalisten usw. – vertretenen Kräften, die sich von einem Ausbruch nach unten mehr Mitsprache über ihr Leben in Gegenwart und Zukunft erhoffen. Zwei Themen stehen dabei im Mittelpunkt: die *wirtschaftliche Funktionalität* und der *moralische Wert* der beiden alternativen, um Kompetenz und Kompetenzen wetteifernden Ebenen politischen Handelns und institutionalisierten Regierens, global die eine und nationalstaatlich die andere. Beide Themen sind eng mit Fragen der Möglichkeit und Wünschbarkeit von Demokratie als Organisationsprinzip moderner Gesellschaften und der Demokratisierbarkeit moderner Politik verknüpft und werden durch diese Verknüpfung emotional hoch aufgeladen. Die nach oben, in die Weltgesellschaft strebenden Globalisten halten demokratische Entscheidungsprozesse für grundsätzlich ungeeignet, adäquate Antworten auf die »Komplexität« weltweit vernetzter sozialer und wirtschaftlicher Systeme zu finden, und wollen sie deshalb entweder durch technokratische Behörden wie den Internationalen Währungsfonds – in Europa die Europäische

7 Ich verwende den Begriff und seine Ableitungen distanziert als Quasi-Zitat und setze ihn deshalb meistens in Anführungsstriche. Auf die verschiedenen im Umlauf befindlichen Definitionen einzugehen würde ihm als diffamierende Fremdbezeichnung politischer Gegner nahezu jedweder Provenienz, von Trump zu Sanders, zu viel Ehre antun – wenn man von in Deutschland immer noch seltenen analytischen Verwendungen wie bei Laclau (2005) oder Mouffe (2005; 2018) absieht.

Kommission und die Europäische Zentralbank – oder durch ein »freies Spiel der Marktkräfte« beziehungsweise ein abgestimmtes Nebeneinander beider ablösen. Die einen Ausweg nach unten suchenden »Populisten« dagegen setzen auf eine Dezentralisierung von Staats- und Regierungssystemen und einen Rückbau der Globalisierung, mit dem Ziel einer Wiederherstellung demokratischer Selbstregierung und Selbstbestimmung – eine Ambition, die von den Globalisten, wenn nicht von vornherein für unmoralisch, dann wegen der »von unten« angeblich undurchschaubaren weltweiten Interdependenzen und externen Effekte für unrealistisch erklärt wird.

Allerdings ist die Schlachtordnung zwischen Globalismus und Demokratie, Globalisierern und Nationalisten, Zentralisierern und Dezentralisierern, Anhängern von Merkato-Technokratie einerseits und von Demokratie andererseits alles andere als einfach, und es erfordert einigen Aufwand, sie genauer aufzuschlüsseln. Zum Einstieg möchte ich auf zwei immer wieder Verwirrung verursachende Sachverhalte hinweisen. *Erstens* geht es bei der Auseinandersetzung zwischen neoliberalen Globalisten und protektionistischen Nationalisten, anders als von beiden Seiten gelegentlich behauptet, nicht wirklich um die Fortexistenz des Nationalstaats als solchem. Auch wenn dies in der Ideologie des Neoliberalismus gewollt anders erscheint, kann es dem Neoliberalismus als Praxis schon deshalb nicht um eine »Überwindung« des Nationalstaats zu tun sein, weil er ihn als lokalen Durchsetzer und Beschützer eines freien Weltmarkts benötigt; dieser kommt ja nicht von allein zustande, sondern nur durch eine – an die jeweiligen lokalen Bedingungen angepasste – nachdrücklich und nachhaltig betriebene Politik der »Liberalisierung«. Insofern dementiert der neoliberale Globalismus sich selber. Auch die Organisationen und Institutionen auf supranationaler Ebene einschließlich der Europäischen Union sind in der Realität neoliberaler Politik, anders als in ihrer Selbstbeschreibung, nicht wirklich dazu bestimmt, dass die Nationalstaaten sich in ihnen

auflösen; tatsächlich dienen sie den nationalen Exekutiven unter anderem als Bezugsquellen für von ihnen gemeinsam kreierte Liberalisierungsverpflichtungen – »Reformen« –, die als selbstbestimmte nationale Politiken den Wahlbürgern nur schwer, wenn überhaupt, angedient werden könnten. So gesehen fungiert das supranationale »Oben« als Ablageplatz für nationale politische Verantwortung, die als solche nicht mehr ausgeübt werden kann oder soll. Worum es hier geht, ist der oft bemerkte paradoxe Umstand, dass eine politisch-ökonomische Theorie, in deren Mittelpunkt die Staatsfreiheit der Märkte steht, in der Realität nicht auf staatliche Zwangsmittel verzichten kann – dass also die »freie Wirtschaft« auf ebenjenen »starken Staat« angewiesen ist, den ihre ideologischen Verteidiger vorgeben abschaffen zu wollen (Gamble 1988).[8]

Globalismus von links

Mindestens ebenso verwirrend ist, *zweitens*, dass die Globalisten bei der Bearbeitung der Legitimationsprobleme, die ihnen aus ihrem Antidemokratismus unvermeidlich erwachsen – also daraus, dass sie zugunsten des freien Weltmarkts die nationale Demokratie als egalitäre, marktkorrigierende, protektionistische

8 Die praktische Unentbehrlichkeit des Nationalstaats für seine globalistischen Verächter bietet einen Ansatzpunkt für dessen Rückeroberung mit dem Ziel seiner (Re-)Demokratisierung: für seine Umwidmung zu anderen Zwecken als der Durchsetzung und Absicherung einer »freien«, das heißt umverteilungsfreien Marktwirtschaft. Hierum geht es beispielsweise den Verfechtern eines »Left Brexit«, oder »Lexit«, von denen viele in der Gruppe »The Full Brexit« organisiert sind (»For Popular Sovereignty, Democracy, and Economic Renewal«, ⟨https://www.thefullbrexit.com/⟩, zuletzt aufgerufen am 24.6.2020).

Demokratie stilllegen müssen, ohne einen internationalen Ersatz anbieten zu können oder auch zu wollen –, auf die Hilfe globalisierungsfreundlicher, faktisch in das liberale Zentrum abgewanderter ehemaliger Fraktionen der Linken rechnen konnten und können. Möglich war und ist das, weil der Neoliberalismus mit seiner, wie immer auch ideologischen, Forderung nach Überwindung der Nationalstaaten an ein universalistisch erweitertes Gerechtigkeitsverständnis andocken kann, das sich vor allem bei einer neuen Mittelschicht im Gleichschritt mit der wirtschaftlichen Globalisierung und dem Verschwinden der organisierten Arbeiterklasse als historisches Subjekt herausgebildet und verfestigt hatte.[9] Auf politischer Ebene hatte diese Entwicklung ihren Ursprung in der Ratlosigkeit der »Dritte-Weg«-Linken in den 1990er Jahren darüber, was sie nach ihrer globalistischen Wende ihren Wählern noch anbieten sollte – Schutz vor Marktkräften und internationalem Wettbewerb jedenfalls nicht mehr. Einen Ausweg schien die Propagierung liberal-libertärer, »postmaterialistischer« Wertorientierungen zu bieten, die als im historischen Trend liegend wahrgenommen (Inglehart 1977) und mit der als attraktiv empfundenen Vorstellung einer herannahenden Weltgesellschaft mit grenzenloser Mobilität verknüpft wurden. Auf diese Weise konnte »Globalisierung«, ursprünglich der Weg in einen freien Weltmarkt, als universalistische Erweiterung des partikularistisch-nationalistisch beschränkten und, angeblich, von der wirtschaftlichen Entwicklung überholten Solidaritätsmodells der alten Arbeiterklasse neu gedeutet werden. So wurde im Übergang vom Dritten Weg als Notmaßnahme zur Revitalisierung des Kapitalismus hin zum Kosmopolitismus und Kosmoliberalismus als Befreiung von moralischen Partikularismen jeder Art ein Solidaritätsbegriff in das öffentliche Bewusstsein eingeschleust, mit dessen Hilfe sich die Wei-

9 Für eine kürzliche, pointierte Kritik des linken Kosmopolitismus siehe Nussbaum (2020).

gerung der Arbeiterklasse in den alten Industrieländern, ihr Einkommen und ihre Beschäftigungsaussichten einem weltweiten Wettbewerb mit Niedriglohnländern auszusetzen, als Verrat an der sozialistischen Tradition globaler Solidarität darstellen ließ.

Eliten, die ihre Legitimität bedroht sehen, können unter Zuhilfenahme ihres politischen und kulturellen Kapitals sowie in Ausübung ihrer Kontrolle über die institutionalisierten Kanäle öffentlich vernehmbarer Rede den Konflikt mit ihren Gegnern als kulturell-moralischen Konflikt inszenieren. Neben der Wirtschaftstheorie als ideologiepolitisches Instrument bedienen sich die Verfechter der neoliberalen Ordnung dabei auch traditionell linker Vorstellungen von Demokratie und Solidarität, indem sie diskursstrategisch Internationalismus mit Globalismus und Nationalstaat und nationale Politik mit Autoritarismus nach innen und Aggressivität nach außen assoziieren.[10] So soll als hegemoniale Idee etabliert werden, dass Demokratie nur als globale De-

10 Der Begriff des Diskurses ist ein schillernder. Manchmal ist er nicht mehr als ein gehobenes Synonym für »Diskussion«. Meist aber enthält er zusätzlich die Vorstellung von Grenzen des Sagbaren oder von Prämissen, die von allen akzeptiert werden müssen, die an einem bestimmten »Diskurs« teilnehmen wollen. Wer sich an dessen meist implizite Grenzen und Prämissen nicht halten will, muss dann, wenn er kann, seinen eigenen, anderen Diskurs aufmachen. Eine Suche nach *discourse* und *debate* mit Hilfe von Google NGram zeigt, dass zwischen 1920 und 1980 *discourse* so gut wie außer Gebrauch war, während *debate* in den untersuchten Quellen immer häufiger auftrat. Nach 1980 erlebte *discourse* dann eine steile Konjunktur, schloss immer weiter zu *debate* auf, während *debate* um 2000 rapide abfiel. Um 2015 war dann *discourse* der häufiger gebrauchte Begriff. Ich verwende den Diskursbegriff vorzugsweise, wenn überhaupt, in distanzierenden Anführungsstrichen, um auf seine restriktive, wenn nicht gar repressive Komponente aufmerksam zu machen.

mokratie moralisch zu rechtfertigende Ergebnisse zeitigen kann. Dafür allerdings muss sie in mindestens zweierlei Hinsicht neu konzipiert werden: als universalistischer Wertekanon anstatt als Institutionensystem, das den Verlierern in der gezinkten Lotterie des kapitalistischen Marktes die Chance einräumt, deren Ergebnisse, wie begrenzt auch immer, zu ihren Gunsten umzuverteilen; sowie im Sinne eines klassischen Liberalismus als Respekt für individuelle Freiheit und individuelles Eigentum anstatt, wie in einem kommunitaristischen Republikanismus, als Ausgangspunkt legitimer politischer Eingriffe in dieselben zur Realisierung eines für alle gleichen Gemeinwohls. Damit wird Demokratie von einer *plebejischen Institution* in eine *moralische Haltung* umdefiniert[11] – unter bemerkenswert enthusiastischer Beihilfe eines Teils der akademischen »Demokratietheorie« und in Einklang mit dem Lebensgefühl der sich kosmopolitisch verstehenden, neolibertären und neoelitären Mittelschicht. Im Ergebnis wird so der territorial definierte und begrenzte Nationalstaat als Ort verpflichtender, nicht bloß freiwilliger Solidarität normativ entwaffnet und gegenüber dem einer globalen Wirtschaft und Gesellschaft zugeschriebenen Universalismus delegitimiert – einem Universalismus, der in der Praxis freilich kein anderer sein kann als der eines globalen Marktes.[12] Demokratie, neu gefasst als universalistisches Wertesystem, gibt es dann nur, wo es sie als Institution nicht geben kann; während sie dort,

11 Man kann dann als Person »Demokrat« sein – oder eben auch nicht, und Behörden wie der Verfassungsschutz können unter Zuhilfenahme einschlägiger Experten beurteilen, ob die Funktionäre oder Anhänger einer Partei »Demokraten« sind oder nicht.

12 Innenpolitisch entspricht dem die mittlerweile standardmäßige Beschuldigung von Gewerkschaften, die bei hoher Arbeitslosigkeit an Tarif- und Mindestlöhnen sowie an Beschäftigungssicherung festhalten, durch Begünstigung sogenannter Insider den Arbeitsmarkt partikularistisch in Kern und Rand zu spalten oder gar Arbeitsuchenden den Zutritt zu Beschäftigung zu verwehren. Kritisch hierzu Rathgeb (2018).

wo es sie als Institution gibt, als konstitutiv borniert erscheinen soll.

Kultur gegen Unkultur

Soziologisch entspricht dem Konflikt zwischen Demokratie als universalistisches Wertesystem und Demokratie als politisches Institutionensystem eine neue Art von, wenn man so will, Klassenspaltung auf der linken Seite der zum Weltmarkt hin geöffneten kapitalistischen Demokratien. Historisch ist sie ein Zerfallsprodukt der Nachkriegskoalition zwischen progressiver Mittelschicht und Industriearbeiterschaft oder, allgemein: den »kleinen Leuten« – einer Koalition, in der bürgerlich Gebildete sich damit zufriedengaben, Arbeiterparteien und Gewerkschaften dabei zu helfen, die Interessen der Arbeiterklasse auszuformulieren und sie dadurch strategie- und artikulationsfähig zu machen. Dieses Verhältnis war nie spannungsfrei und wurde, beginnend in den 1970er Jahren mit der schleichenden Übernahme der sozialdemokratischen Parteien durch die wachsende akademisch ausgebildete Dienstklasse, zunehmend prekär. Mit dem Ende des sozialdemokratischen Zeitalters nach 1989 und dem vorläufigen Siegeszug des Neoliberalismus löste es sich dann auf.

Die Absetzbewegung der neuen Mittelschicht von der alten, und neuen, Arbeitnehmerschaft und ihre ideologischen Folgen sind derzeit Gegenstand einer wachsenden Literatur; ich habe nicht den Ehrgeiz, dieser irgendetwas Originelles hinzuzufügen.[13] Bei entsprechend flexibler Verwendung des Klassenbe-

13 Eine gebräuchliche Bezeichnung für das hier gemeinte Milieu ist *bourgeois bohémiens*, oder Bobos. Der Ausdruck stammt von dem konserva-

griffs, etwa im Weber'schen Sinn, wo Klasse als Marktlage definiert wird, lässt sich die Abspaltung als Resultat auseinanderlaufender Interessen gegenüber der Globalisierung verstehen: die Neue Klasse als eine von tatsächlichen oder vermeintlichen Globalisierungsgewinnern, die ein Interesse an offenen internationalen Märkten für ihr Humankapital haben sowie daran, nicht zu sehr für die parochialen Entschädigungsforderungen der Globalisierungsverlierer materiell oder kulturell in Anspruch genommen zu werden. Ihre Welt ist die Welt, nicht die Nation, zumindest in ihrem Selbstbild, und ihre Chancen sehen ihre Mitglieder in einer fortschreitenden Öffnung der nationalen Gesellschaften für sich selber sowie, via Migration von außen nach innen, für Lieferanten bezahlbarer einfacher Dienstleistungen. Wie zu erwarten, geht auch hier die Entdeckung kollektiver materieller Interessen mit der Herausbildung entsprechender kultureller Rechtfertigungen einher, einschließlich positiver Selbst- und negativer Fremdbilder. Im vorliegenden Fall geht es dabei unter anderem um die moralische Überhöhung universalistischer und eine entsprechende Abwertung partikularistischer sozialer Orientierungen: die Auswanderung aus dem *Verpflichtungszusammenhang* des Nationalstaats in einen moralisch überlegenen, dabei im Großen und Ganzen verpflichtungsfreien *Be-*

tiven *New York Times*-Kolumnisten David Brooks, der im Jahr 2000 ein Buch mit dem Titel *Bobos in Paradise* (2000) veröffentlichte. Der Begriff war positiv gemeint; Brooks bezeichnete sich selbst als Bobo. Später wanderte der Begriff nach Frankreich ein, wo er kritisch gegen die neue, sich links empfindende »kosmopolitische« Mittelschicht gewendet wurde (Guilluy 2016). Mittlerweile ist die Bobo-kritische Literatur unüberschaubar und bezieht die linksliberale Bildungselite und ihr Selbstverständnis im weitesten Sinne ein. Für den deutschen Sprachraum Ackermann (2020), Jörke (2019, S. 222-244), Manow (2018; 2020), Misik (2019), für die USA Lind (2017, 2020), Frank (2020) und Sandel (2020), für Großbritannien Goodhart (2017) und Collier (2019), jeweils unter vielen anderen.

kenntniszusammenhang. Wiederum mit Weber könnte man von einem »ständischen« Milieu sprechen, das sich mit einem bestimmten Ehrbegriff ausstattet, der wahlverwandt zu seiner wirtschaftlichen Interessenlage passt.

Weiter verschärft wird der Konflikt zwischen der alten Arbeitnehmerschaft und ihren ehemaligen, nunmehr kosmopolitisch empfindenden Verbündeten durch eine spezifische Asymmetrie. Im System der wirtschaftlichen Arbeitsteilung und sozialen Klassenstruktur der postindustriellen sogenannten Wissensgesellschaft sind es typischerweise Exponenten der neuen Mittelschicht, die sich im Besitz, oder doch in Kontrolle, der kulturellen Produktions- und Kommunikationsmittel finden. Dies erlaubt ihnen, ihre besondere Sicht als allgemeine Sicht zu formulieren und zum Ausdruck zu bringen; eben das ist bekanntlich, was man als Ideologieproduktion bezeichnet. Damit tritt im Idealbild der globalistischen Politik an die Stelle der *Repräsentation der Unterklasse in der Demokratie als Institutionensystem* die *Erziehung der Unterklasse in der Wertedemokratie.* Die damit einhergehende Richtungsumkehr der politischen Kommunikation wird dadurch weiter begünstigt, dass ein Großteil der Neuen Klasse in pädagogischen Berufen tätig ist, in denen man die Aufgabe zu haben glaubt, andere durch gutes Zureden oder schlechte Zensuren von irrtümlichen Ansichten abzubringen. Die sich ergebenden Kulturkämpfe, in denen mitunter ein neu standardisiertes Schreiben und Sprechen zur Voraussetzung moralischer Vollbürgerschaft wird, werden besonders emotional und leidenschaftlich geführt, weil die beiden feindlichen Lager früher Verbündete waren oder doch zu sein glaubten.

Demokratie als entproletarisiertes Wertesystem

Heutige Diskussionen über das wahre Wesen der Demokratie sind deshalb zu einem guten Teil Auseinandersetzungen zwischen zwei Schichten, Statusgruppen oder gar Klassen (wenigstens im Bereich der kulturellen Produktion), die unterschiedliche Aspekte dessen betonen und aus ihrer Interessenlage heraus benötigen, was früher einmal unter synkretistisch-bequemem Verzicht auf trennscharfe Unterscheidungen summarisch als Demokratie bezeichnet wurde, heute aber durch den Lauf der Dinge in zwei Untertypen aufgespalten erscheint (siehe zum Folgenden *Abb. 1*). Beide Versionen, ich nenne sie die soziale und die liberale, lassen sich in ihrer jeweiligen Nähe zu unterschiedlichen Interessenlagen sowohl systematisch als auch historisch deuten: systematisch als Idealtypen, die als extreme Enden eines Kontinuums von Mischformen aufgefasst werden können, und historisch als Ausgangs- und (tendenzielles) Endstadium eines politisch-ökonomischen Transformationsprozesses von der sozialen zur liberalen Demokratie und dabei vom demokratischen zum neoliberalen Kapitalismus. Demokratie *als soziales Institutionensystem im Kapitalismus* eröffnete vom kapitalistischen Markt und der kapitalistischen Gesellschaft benachteiligten *plebejischen* Interessen eine Chance, sich durch Mobilisierung von politischen *Mehrheiten* Geltung zu verschaffen. Ihr Modus operandi war der *Kampf*, ein *Kräftemessen* zwischen mehr oder weniger gut organisierten und geführten gesellschaftlichen Lagern, *repräsentiert* von Parteien und Verbänden, an dessen Ende ein *Kompromiss* stand, der ausgebaut, überholt, zurückgenommen, ersetzt werden konnte, bei Fortbestehen und Anerkennung eines *Pluralismus* von Interessen, der sich wesentlich um das Kapital-Arbeit-Verhältnis gruppierte, aber auch, und damit vielfach verknüpft, um das Verhältnis von Traditionalismus und Modernismus.

Sozial	**Liberal**
Institutionensystem ...	Wertesystem ...
... im Kapitalismus	... in der Bürgergesellschaft
plebejisch	elitokratisch
majoritär	**konstitutionalisiert**
Interesse	Recht
Kampf	Diskurs
Kräftemessen	Rechtsauslegung
Repräsentation	Erziehung
Kompromiss	Einigung
Pluralismus	Monismus

Abb. 1: Demokratiebegriffe, sozial und liberal.

Dagegen tritt im Selbstbild von Demokratie als *Wertesystem einer Bürgergesellschaft* eine technokratischer Steuerung oder sich selbst zu überlassende Marktwirtschaft an die Stelle des Kapitalismus als politisch-ökonomisches Machtverhältnis (*Abb. 1*). Demokratie in diesem Sinne braucht eine ihre verbindlichen Werte verbindlich interpretierende Auslegungselite; sie ist nicht plebejisch, sondern elito- oder meritokratisch (dazu neuerdings Sandel 2020); ihre »Werte« werden von deliberierenden Rechtsexperten erkannt statt von streitenden Bürgern beschlossen;[14] sie sind *konstitutionalisiert*, das heißt majoritärer Verfügung entzogen, zum Schutz vor Wählern, die die Demokratie zur Produktion falscher Beschlüsse missbrauchen könnten; Interessen sind *verrechtlicht* und damit judizierbar; Politik ist nicht mehr

14 Zur Funktion speziell des »Menschenrechts«-»Diskurses« in der neoliberalen Revolution siehe Moyn (2014; 2018).

Kampf, sondern *Diskurs*, nicht mehr plebejisch, sondern elitokratisch; und gelehrte *Rechtsauslegung* ersetzt politisches Kräftemessen. Statt durch Demokratie repräsentiert werden Bürger von Bürgern, die wissen, was Demokratie ist, zu »Demokraten« *erzogen*; am Ende allfälliger »Diskurse« winkt, wenn alles richtig läuft, die zwanglose herrschaftsfreie *Einigung*, die den durch Macht erzwungenen Kompromiss als zivilisatorisch rückständig hinter sich lässt. So weicht der schlechte Pluralismus der kapitalistischen Demokratie dem tugendhaften Monismus einer in ihren universalistischen Werten geeinten postkapitalistischen Bürgergesellschaft, und die gesellschaftliche Klassenspaltung wird in der Vorstellung einer normativ integrierten Gesellschaft idealiter aufgehoben, indem Rechtstreue an die Stelle von Parteinahme tritt und ein allumfassender Universalismus zusammen mit dem nationalen auch jeden sozialen Partikularismus aus der Welt schafft (wie eindrucksvoll auseinandergelegt von Mouffe 2007).

Die im politischen Patt des ausgehenden Neoliberalismus stattfindende Auseinandersetzung über Wesen und Grenzen der Demokratie bildet die Oberfläche eines Konflikts, der dabei ist, eine zentrale Friedensformel des demokratischen Kapitalismus dauerhaft zu beschädigen: dass jedem Bürger, reich und arm, Akademiemitglied und Schulversager, dieselbe Kompetenz in Bezug auf Grundfragen des politischen Zusammenlebens, also Fragen der sozialen Gerechtigkeit, zugebilligt wird, institutionell verankert in einem allgemeinen Wahlrecht, mit einer und nur einer Stimme für alle und jeden und der Möglichkeit für die Kannitverstans, ihren Common Sense majoritär als Common Sense der Gesellschaft als ganzer beschließen oder doch in ihn einfließen zu lassen. Die von der neuen Mittelschicht betriebene Involution der sozialen in eine liberale Demokratie greift diese die Klassen- und Schichtengesellschaft herausfordernde Prämisse gleich in doppelter Hinsicht an: *Erstens*, indem sie »der Demokratie«, also der Mehrheit ihrer Bürger, die Fähigkeit bestreitet, mit »komplexen Problemen« sachgerecht umzugehen,

weshalb ihnen Entscheidungen entzogen und einer im Milieu der Besserwissenden zertifizierten, bildungsüberlegenen Expertokratie überlassen werden müssen; und *zweitens*, indem sie die moralischen Werte »der Demokratie« durch Konstitutionalisierung vor einer potentiellen Mehrheit von Bürgern zu schützen unternimmt, deren moralisches Empfinden sie als unterentwickelt beurteilt und verurteilt.[15] Damit wird die Auseinandersetzung über Wesen und Reichweite der Demokratie zu einem auf intellektuelle wie moralische Exklusion zielenden Kulturkampf der »Demokraten« gegen die »Populisten«. Die durch die versuchte staatsbürgerliche Entmündigung wegen sachlicher und moralischer Inkompetenz erlittenen Kränkungen dürften eine Ursache dafür sein, dass die »populistischen« Gegenbewegungen von rechts nicht nur eine materiell absteigende Arbeiterschaft, sondern durchaus auch ein wirtschaftlich halbwegs gutsituiertes Kleinbürgertum anziehen, das in der Demokratiekritik der bildungsbürgerlichen neuen Mitte seinen Anspruch auf Anerkennung seiner gleichen staatsbürgerlichen Kompetenz und Würde bestritten findet.

Wirtschaftskrise, Staatensysteme

Das vorliegende Buch ist, in Kürze, der Versuch einer Rehabilitierung des Nationalstaats als Arena demokratischer Politik im Kapitalismus. Sein Ziel ist, der moralischen Dämonisierung und dem Herunterreden der technischen Funktionsfähigkeit des Nationalstaats die beanspruchte Selbstverständlichkeit zu be-

15 Für Großbritannien, wo das Syndrom im Kampf um den Brexit besonders ausgeprägt war, siehe Paul Emberys Buch zum Thema »Why the Modern Left Loathes the Working Class« (Embery 2021).

streiten und dadurch zu einer nüchternen Erkundung der Möglichkeit eines Auswegs aus der postneoliberalen Blockade *nach unten* beizutragen.[16] In Kapitel I versuche ich mich an einer summarischen Beschreibung dessen, was ich für die zwei strukturellen Wurzeln des in der postneoliberalen Konfiguration eingetretenen politischen Patts halte. *Erstens* ist den Gesellschaften des finanzialisierten und neoliberal freigelassenen internationalen Hochkapitalismus dieser immer mehr zu einem Rätsel geworden. Nicht nur, dass sie nicht recht wissen, wie sie ihn regieren sollen und ob überhaupt: Sie stehen vor der Frage, wer die wachsenden Kosten seiner Dauerrettung vor sich selbst tragen soll und wann diese anfangen, seinen – abnehmenden – Grenznutzen für die Mehrheit der Menschen endgültig spürbar zu übersteigen. Die Ursache dafür diskutiere ich im Anschluss an frühere Überlegungen zur Krise von 2008 ff.[17] unter Einbeziehung seither eingetretener neuer Entwicklungen.[18]

Zweitens leiden die Gesellschaften des entwickelten Kapitalismus unter der steckengebliebenen Internationalisierung ihres Staatensystems, umkämpft zwischen dem neoliberalen Internationalismus ihrer bedrängten Eliten und einem neu hervortretenden Nationalismus oder Lokalismus eines Teils ihrer Bevölkerungen. Hauptthema hier ist das Verhältnis zwischen

16 In Einklang mit einer umfangreichen neueren Literatur, neben Mouffe unter vielen anderen Judis (2018), Mitchell und Fazi (2017a; 2017b), Reinert (2004) und Rodrik (1997; 2011; 2018a; 2018b).

17 Insbesondere in Streeck (2015b), S. 29-39, und Streeck (2017a), S. xxv-xli.

18 Die Corona-Pandemie des Jahres 2020 und ihre Folgen konnte ich im Winter 2020/21 noch nicht umfassend berücksichtigen und beschränke mich deshalb auf eher provisorische Anmerkungen auf der Grundlage eines von vielen geteilten allgemeinen ersten Eindrucks, dem zufolge sie vorhandene Krisentendenzen lediglich verstärkt hat und im Übrigen keineswegs so exogen war, wie das auf den ersten Blick scheinen könnte. Mehr dazu passim, insb. Kap. III, S. 314-328.

nationaler Demokratie und internationaler oder gar globaler Merkato- beziehungsweise Technokratie mitsamt seinen Implikationen für die Möglichkeit oder Unmöglichkeit demokratisch-protektionistischer Marktregulierung und egalitärer Marktkorrektur. Dabei beschreibe ich den gegenwärtigen Zustand als Zwischenstand im Prozess der Auflösung des von mir so genannten Standardmodells der kapitalistischen Demokratie, wie es sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet hat. Heute erscheint die institutionalisierte Rolle der Demokratie als Gegenmacht zu einem national organisierten Kapitalismus als ebenso erodiert wie dieser auch. Der daraus resultierende Kampf um eine Neuordnung des gegenseitigen Verhältnisses zwischen Nationalismus und Internationalismus, Lokalismus und Zentralismus, Partikularismus und Universalismus findet als Kampf um ein erträgliches Verhältnis zwischen Kapitalismus und Gesellschaft in vielfältigen und von Land zu Land unterschiedlichen Formen statt, unter Nutzung der Restbestände des Standardmodells des demokratischen Nationalstaats. Von besonderem Interesse, gerade auch für Deutschland, ist dabei die Europäische Union, die im Mittelpunkt des Abwehrkampfs des neoliberalen Regimes gegen seine Verächter steht. Auf die Abschnitte über die Krise des neoliberalen Kapitalismus und das Tauziehen zwischen Nationalismus und Internationalismus folgen deshalb Anmerkungen zur gegenwärtigen Auseinandersetzung um »mehr« oder »weniger« »Europa« – eine Auseinandersetzung, die im Gefolge der liberalen Um- oder Herunterdeutung des Demokratiebegriffs verzerrt als Kulturkampf ausgetragen wird.

Hieran anschließend entwickele ich in Kapitel II unter den Leitbegriffen *Differenzierung* und *Integration* im Rückgriff auf zwei klassische Autoren aus verschiedenen Jahrhunderten, Edward Gibbon und Karl Polanyi, einen oder gar den Schlüsselbegriff meiner Analyse, den des *Staatensystems*. Staaten existieren Gibbon und Polanyi zufolge nicht für sich allein oder als solche (wie »der Staat« in einigen an die marxistische Tradition ange-

lehnten politisch-ökonomischen Theorien der 1970er und 1980er Jahre), sondern sind immer Staaten inmitten anderer Staaten, also Mitglieder in Staatensystemen. Diese wiederum bestehen aus den Beziehungen ihrer Mitgliedstaaten untereinander – basierend auf Recht oder Gewalt oder, normalerweise, auf beiden zugleich – sowie aus deren innerem Aufbau und ihrer durch den Zuschnitt ihrer Territorien sich ergebenden Anzahl. Während ich von Gibbons Schlussbetrachtung über das Ende des Weströmischen Reiches und seine Folgen für Europa die Idee einer politischen Skalenökonomie beziehungsweise einer Skalenpolitik der Staatlichkeit übernehme, finde ich bei Polanyi den Gedanken der Abhängigkeit der sozialen Einbettung von Märkten in demokratische Politik von der Einbettung der die Märkte einbettenden Staaten in eine deren Souveränität respektierende, also nichtuniversalistische und insofern pluralistische internationale Staatenarchitektur. Gibbon fragt, was für eine Weltregion vorteilhafter ist: von einem einzigen großen Staat oder von vielen kleinen Staaten regiert zu werden, und spricht sich für eine aufgeteilte, multi- statt monozentrische Staatenwelt aus. Polanyi sieht die zivilisatorische Notwendigkeit einer gesellschaftlichen Einbettung und demokratischen Regulierung kapitalistischer Marktwirtschaften in verteilter, kleinstaatlich organisierter Souveränität als durch die historischen Ereignisse, insbesondere den Zusammenbruch des Goldstandards in den 1930er Jahren und den Ausgang des Zweiten Weltkriegs, als erwiesen an und fragt, wie die horizontalen und vertikalen, die kooperativen und autoritativen Beziehungen in einem globalen Staatensystem gestaltet sein müssen, damit dieser Notwendigkeit Genüge getan werden kann.

Wie ich ausgehend von Gibbon und Polanyi darlegen werde, lässt sich die Architektur von Staatensystemen mit der auf ihrem Territorium vorfindlichen, historisch gewachsenen *angesiedelten Heterogenität von Lebens- und Wirtschaftsweisen* – was ich den konstitutiven Pluralismus menschlicher Vergesellschaf-

tung nenne – und den mit ihnen assoziierten, territorial unterschiedlichen Gemeinschafts- und Herrschaftsinteressen in Beziehung setzen. Ein gegebenes Maß an auf einem gegebenen Territorium ansässiger sozialer Vielfalt kann *ceteris paribus* politisch entweder auf voneinander unabhängige Kleinstaaten verteilt oder in wenigen Großstaaten – im Extremfall einem einzigen – zusammengefasst werden. Im ersteren Fall muss die Bearbeitung von Konflikten und Interdependenzen zwischen lokalisierten Gemeinschafts- und Klasseninteressen in einem zwischenstaatlichen (»außenpolitischen«) System stattfinden, dessen Ausgestaltung sich dazu mehr oder weniger gut eignen kann; im letzteren Fall müssen zwischengemeinschaftliche Beziehungen als innenpolitische bearbeitet werden, und dies umso mehr, je größer die Staaten sind, in die sie eingefasst sind, und je mehr Gemeinschaften sie umfassen. Große Staaten, die solche bleiben sollen, bedürfen einer starken Zentralgewalt, um die zu ihren inneren Angelegenheiten gewordenen Konflikte hierarchisch unter Kontrolle zu halten und sezessionistische Tendenzen zu unterdrücken. Wenn dies nicht ausreicht, bleibt ein föderalistischer Staatsaufbau, der den von einem Staat umfassten Gemeinschaften Rechte zu sub- oder gar quasistaatlicher Selbstregierung und ausgehandelter horizontaler Kooperation einräumt; im Extremfall wird sich dann ein großer, viele *Gemeinschaften* umfassender *Staat* nur geringfügig, wenn überhaupt, von einem viele *Staaten* umfassenden Staaten*system* unterscheiden. Die Qualität einer Staatenordnung wird sich in beiden Fällen, aus Sicht sowohl der souveränen Kleinstaaten eines aufgegliederten Staatensystems als auch der mehr oder weniger autonomen, substaatlichen Untereinheiten eines mehr oder weniger föderalistischen Groß- und Gesamtstaats, auch danach bemessen, wie gut die jeweilige Staatlichkeitsarchitektur die Eigenarten und Eigeninteressen der in ihr verfassten und von ihr regierten Gemeinschaften zur Geltung kommen lässt – nicht zuletzt auch gegenüber der Akkumulationslogik der kapitalisti-

schen Wirtschafts- und Gesellschaftsformation und ihren national unterschiedlichen Ausformungen, oder »Spielarten«.

Im Mittelpunkt des Kapitels steht somit die Skalenpolitik des modernen Staatensystems unter Globalisierungsbedingungen, ausgehend von dessen Wachstum seit 1945 und, was die Gesellschaften des demokratischen Kapitalismus angeht, den Metamorphosen des Nationalstaats in Zusammenhang mit der Globalisierung. Wie politisch und institutionell voraussetzungsreich die Einbettung des gesellschaftlichen Partikularismus in eine umfassende Staatenarchitektur ist, wird anhand von Exkursen über den Separatismus in Schottland und Katalonien im Vergleich zu Deutschland im 19. und 20. Jahrhundert sowie von, auf Polanyi Bezug nehmenden, Anmerkungen über den Brexit dargestellt. Besonders hilfreich erscheint der Begriff des Staatensystems, wo es um die Europäische Union geht und den Konflikt zwischen »pro-europäisch«-superstaatlichen Zentralisierungsbestrebungen und nationalistischen Forderungen nach dezentraler Kontrolle und nationaler Souveränität. Als instruktiv erweist sich dabei eine an Polanyi anschließende historische Betrachtung der Entwicklung des in der Europäischen Union organisierten westeuropäischen Staatensystems, und zwar nicht nur in Bezug auf dessen mit seiner Ausweitung von sechs auf 28 (jetzt nur noch 27) Mitgliedstaaten gewachsene Heterogenität, sondern auch hinsichtlich der Bedeutung zwischenstaatlicher Beziehungen, vor allem außenwirtschaftlicher Art, für das Verhältnis von Märkten zu Staaten sowie für die Möglichkeit binnenstaatlicher Demokratie.

Folgt man Polanyis Idee der Abhängigkeit einer nationalstaatlich-demokratischen Organisation der politischen Ökonomie von einem globalen Kräftegleichgewicht zwischen mehreren, sich auf ihre Weltregionen beschränkenden Großmächten – Genaueres dazu unten –, dann kann man, so mein Argument, zu realitätshaltigen Einschätzungen über die gegenwärtigen Zukünfte der europäischen Nationalstaaten und der Europäischen Uni-

on gelangen. Als Beitrag hierzu werden am Ende von Kapitel II, im Anschluss an Carl Schmitt und Otto Hintze, zwei Organisationsmodelle von internationalen Staatensystemen, Imperium und Föderation, oder Konföderation, einander gegenübergestellt – Modelle, die einen, wie ich meine, realistischeren Ausblick auf die Zukunftsaussichten der Europäischen Union ermöglichen als die superstaatlichen Konzepte der Integrationisten. Damit, so hoffe ich, sind dann die Grundlagen für die weiteren Kapitel gelegt, in denen nacheinander zunächst die Grenzen einer »großstaatlichen« (Kapitel III und IV, letzteres speziell über die Europäische Union) und anschließend die Möglichkeiten einer »kleinstaatlichen« (Kapitel V) Auflösung des postneoliberalen politisch-ökonomischen Patts diskutiert werden. Dabei werde ich meine in den Debatten der letzten Jahre zunehmend verfestigte Vorliebe für eine zu verteidigende und zu erneuernde Kleinstaatlichkeit jedenfalls in Europa nicht verschweigen.

Bevor ich mit meiner Kapitelübersicht fortfahre, eine kurze Bemerkung zur Terminologie. Deutsche Befürworter eines zentralistisch geeinten Europas, allen voran Jürgen Habermas, bezichtigen Zweifler, die die Vorzüge und Möglichkeiten verteilter politischer und wirtschaftlicher Souveränität in Erinnerung zu bringen suchen, darunter ausdrücklich den Autor dieses Buches, der »Kleinstaaterei« (Habermas 2013a; 2013b). Der Begriff stammt aus den Auseinandersetzungen am Anfang des 19. Jahrhunderts über die zukünftige staatliche Gestalt Deutschlands, als er von deutschen Nationalisten polemisch gegen die überkommene Staatenordnung des Heiligen Römischen Reichs, auch Altes Reich genannt, gewendet wurde – eine Staatenordnung, die, gegründet auf den Westfälischen Frieden von 1648, eine Vielzahl meist kleiner, souveräner Fürstentümer und freier Reichsstädte vorsah. Wichtigstes Argument der Befürworter einer neuen Reichsgründung, wie sie im Januar 1871 nach dem siegreichen Krieg gegen Frankreich dann auch stattfand, war eine unterstellte Notwendigkeit für Deutschland als »Kulturnation«, sich in einen

»Machtstaat« zu verwandeln, um seine »Kultur« gegen andere »Machtstaaten« militärisch verteidigen zu können – ein Gedanke, der nicht nur für den deutschen Nationalisten und, was die internationalen Beziehungen angeht, Sozialdarwinisten Max Weber bis zum Ersten Weltkrieg und über ihn hinaus selbstverständlich war[19] und der bei Habermas, der statt von »Kultur« von »Lebensweise« spricht, als Argument für eine europäische Armee als Vehikel für ein supranational zentralisiertes Europa wieder auftaucht.[20] Meine Antwort auf den Vorwurf der »Klein-

19 Siehe etwa Weber (1988 [1921], S. 142-145).

20 Siehe den zusammen mit den CDU-Politikern Friedrich Merz und Roland Koch sowie den Sozialdemokraten Hans Eichel und Brigitte Zypries sowie anderen »Wirtschaftsexperten«, unter Bezugnahme auf den von Habermas zum letzten Sozialdemokraten erklärten »glühenden Europäer« Emmanuel Macron, im *Handelsblatt* vom 21.10.2018 veröffentlichten »Aufruf für ein Europa, das unsere Art zu leben schützt«, online unter ⟨https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/aufruf-fuer-ein-solidarisches-europa-machen-wir-ernst-mit-dem-willen-unseres-grundgesetzes-jetzt/23204984.html?ticket=ST-16765816-3LLC1kbkpmblDCKoQbY-ap3⟩, zuletzt aufgerufen am 23.12.2020. Hauptanliegen des Aufrufs ist die »Überwindung der verteidigungspolitischen Kleinstaaterei«. Der hier wichtigste Abschnitt steht unter dem Zwischentitel »Wir fordern eine europäische Armee« und beschreibt diese als Antwort darauf, dass »Trump, Russland und China Europas Einheit, unsere Bereitschaft, gemeinsam für unsere Werte einzustehen, unsere Lebensweise zu verteidigen, immer härter auf die Probe« stellen. »Deshalb fordern wir, jetzt mit der vertieften Integration der Außen- und Sicherheitspolitik auf der Grundlage von Mehrheitsentscheidungen und dem [sic!] Ziel einer gemeinsamen europäischen Armee zu beginnen.« Mehr zur neuen Bedeutung des Verteidigungsthemas als »proeuropäisches« Narrativ in Kap. IV, unten. Auch auf den Begriff der »Lebensweise« komme ich in Ansehung seiner erstaunlichen Karriere als Rechtfertigung nicht nur einer Militarisierung Europas, sondern auch eines Ausbaus der europäischen Grenzsicherung gegen illegale Immigration (»Förderung unserer europäischen Lebensweise« als Titel des Ressorts des für die Flüchtlingspolitik zuständigen Vizepräsidenten

staaterei« war der Vorschlag, für das Streben nach einer europäischen Reichsgründung den Begriff der »Großstaaterei« einzuführen (Streeck 2013). Dabei ging es mir vor allem auch darum, die Vermutung gegenpolemisch in die Diskussion einzubringen, dass Europa eine Reihe von Katastrophen möglicherweise erspart geblieben wären, wenn sich das Alte Reich *nicht* in ein Neues und später sogar ein Tausendjähriges verwandelt hätte, sondern stattdessen in eine Art großer Schweiz: zu dezentral organisiert, um nach außen Machtansprüche zu erheben, verteidigungs-, nicht aber angriffsfähig, gerade wegen seiner Binnenvielfalt dezentral-demokratisch verfasst und auch deshalb sowohl gegen irredentistische und separatistische Bestrebungen gefeit als auch hoch motiviert, sich gegen feindliche Übernahmeversuche zur Wehr zu setzen.

Größenwahn?

Zurück zum einleitenden Überblick über den Gang der Darstellung. In Kapitel III untersuche ich die Möglichkeit einer großstaatlichen Organisation von Staatlichkeit zur Durchsetzung einer großmarktlichen Organisation kapitalistischer Wirtschaft, also der Globalisierung auf neoliberale Art. Meine These ist, dass Großstaaterei weder als Merkatokratie noch als Technokratie, nicht als *marktwirtschaftliches* noch als *technokratisches*, und schon gar nicht als *demokratisches*, sondern allein als *kapitalistisches* Projekt verfolgbar ist. Dieses Projekt, so mein Argument, insofern es auf Einheitsstaatlichkeit zielt, ist illusionär, und realistisch allenfalls, wenn es sich mit einem imperialen Staatensys-

der Europäischen Kommission unter Ursula von der Leyen) mehrfach zurück.

tem begnügt, das allerdings ein beträchtliches Maß an politischer Repression zwischen seinen Mitgliedstaaten und innerhalb derselben voraussetzt. Auch dann aber, in institutionell abgereicherter Form, muss es, wie ich argumentieren werde, letztendlich scheitern, weil mit der Größe und Vielfalt eines Imperiums der Widerstand gegen jede der Peripherie vom Zentrum aufgezwungene Einheitsordnung zunimmt, und mit ihm die Kosten der Besänftigung oder Unterdrückung des Widerstands. Großstaaten ebenso wie Imperien, auf globaler wie kontinentaler Ebene, die substantiell unterschiedliche Gesellschaften umspannen, vor allem solche mit sozial tief verwurzelten »Spielarten des Kapitalismus« – oder genauer: mit unterschiedlichen Ausprägungen des Kompromisses zwischen Kapitalismus und Gesellschaft –, sind ohne Repression lokaler Sondergerechtigkeiten und Lebensweisen, das heißt *demokratisch*, nur dann regierbar, wenn sie darauf verzichten, ihre Gesellschaften *einheitlich* zu regieren, also bereit sind, sich auf einen tiefen, funktional von Kleinstaaterei immer weniger unterscheidbaren politisch-ökonomischen Föderalismus einzulassen.

Im weiteren Verlauf komme ich immer wieder auf den konstitutiven Partikularismus und Pluralismus gesellschaftlicher Integration zurück, den ich für so fundamental halte, dass er nicht einmal in einer fernen Perspektive zukünftiger globaler Konvergenz, demokratisch oder neoliberal, relativiert werden kann. Was mich an ihm vor allem interessiert, ist seine Bedeutung für die Regierung und Regierbarkeit von Gesellschaften, hier insbesondere für die Struktur moderner Staatensysteme und die politisch-ökonomische Rolle nationalstaatlicher Souveränität in ihnen, und damit für die nachhaltige Durchsetzbarkeit politisch-ökonomischer Ordnungen. Aus der Sicht von zentralisierten Regierungssystemen, wie sie zur Durchsetzung von *One-size-fits-all*-Regeln gebraucht werden, erscheint die kontingente Vielfalt menschlicher Vergesellschaftung mit ihren territorial konsolidierten institutionellen Konfigurationen als problemati-

sche Komplexität, sowohl funktional als auch sozial, und zwar, wie ich argumentieren werde, zu Recht: Wenn sie ein gewisses Maß übersteigt, kann sie Regierungen und Staaten überfordern, techno- wie demokratisch, in Bezug auf System- wie Sozialintegration.

Hier scheint es zweckmäßig, sich zur Veranschaulichung der funktionalen Hindernisse für einen Durchbruch aus dem postneoliberalen Patt »nach oben« vorab zwei Debatten im 20. Jahrhundert über die *Regierbarkeit von Komplexität* ins Gedächtnis zu rufen, von denen die eine im Europa der Zwischenkriegsjahre über die Möglichkeit einer sozialistischen Planwirtschaft stattfand, die andere in den USA der 1960er Jahre über die Grenzen politischer »Lösungen« für mit dem kapitalistischen Fortschrittsdruck zusammenhängende »soziale Probleme«. Die Planwirtschaftsdebatte endete mit Vorteilen für die Marktwirtschaftsfraktion unter Führung von Ökonomen wie Friedrich von Hayek und Ludwig von Mises, die als Koordinierungsmechanismus immerhin das Preissystem sogenannter freier Märkte anzubieten hatten, während die Planwirtschaftler nur auf eine irgendwann in der Zukunft aufzubauende neuartige Bürokratie hoffen konnten, welche die Produktion und Verteilung von Gebrauchswerten ohne selbstregulierende Märkte und besser als diese würde steuern können. Auf einem Seitenpfad entwickelte der listige Hayek 1939, kurz vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs, die Idee einer weltumspannenden staatlichen Föderation, genauer, eines föderalistischen Weltgesamtstaates, als Voraussetzung eines ewigen Friedens zwischen den Völkern – Großstaaterei *par excellence*. Der Preis, so Hayek, sei allerdings ein Verzicht auf politische Eingriffe in das komplexe Spiel der Marktkräfte, die wegen der Heterogenität der in einer weitgespannten, weil nur dann wirklich friedensförderlichen Föderation zu integrierenden lokalen Interessenlagen die Fähigkeit jeder Zentralregierung zu politischer Konsensfindung und strategischem Handeln überfordern würden (Hayek 1980 [1939]). In *Gekauf-*

te Zeit habe ich dargelegt, wie sich die politisch-ökonomische Logik des Hayek'schen Weltfriedensplans, die eigentlich eine Logik neoliberaler Marktexpansion bei gleichzeitiger Staatsschrumpfung war und ist, in der Entwicklung der Europäischen Union und deren schrittweiser Erweiterung entfaltet hat.[21]

Die Plan-versus-Markt-Diskussion erlebte eine kurze Renaissance in den 1960er Jahren in der Sowjetunion, als die neu aufkommende Computertechnologie doch noch eine Aussicht auf eine realitätsgerechte Verarbeitung der für eine komplexe Zentralverwaltungswirtschaft erforderlichen Informationsmengen zu eröffnen schien (Spufford 2010). Interessanterweise entstanden ähnliche Erwartungen zur selben Zeit in den Vereinigten Staaten, wo die sogenannte Policy-Forschung im Nachgang zum Scheitern der »Great Society«-Politik unter Lyndon B. Johnson den Begriff der »Komplexität« als ontologische Beschreibung eines Zustands moderner Gesellschaften entdeckte, dem die Steuerungsfähigkeit des historisch entstandenen demokratischen Regierungssystems nicht gewachsen sei und nicht sein könne.[22] Auch hier sollten die neu entstehenden oder im technikgläubigen Überschwang des Atomzeitalters in Kürze erwarteten Instrumente elektronischer Informationsverarbeitung Abhilfe schaffen, entweder mit Hilfe von Modellierungen gesellschaftlicher Prozesse, die ebenso komplex sein sollten wie diese, oder durch laufende Aufnahme aktueller Daten und ihre Verarbeitung in Echtzeit. In Bezug sowohl auf das Regierbarkeitsproblem der USA nach dem Boom der Goldenen Jahre als auch auf das Planungsproblem des Sowjetkommunismus nach Stalin war damit eine technokratische Utopie zur letzten, freilich schon

21 Siehe Streeck (2015b), S. 183-199.

22 Hierzu die demnächst erscheinende Untersuchung von Ariane Leendertz mit dem Titel *Das Phantom der Komplexität und die Erschöpfung des politischen Lösungsdenkens in den USA seit den 1960er Jahren* (Leendertz 2021).

sehr bald enttäuschten Hoffnung auf zentralisierte Komplexitätsbeherrschung geworden.[23] Ihrer Attraktivität hat das allerdings kaum geschadet, schon gar nicht in den Augen eines Teils der zum globalistischen Liberalismus übergelaufenen kosmopolitisierten Linken, weil die noch so realitätsferne Aussicht auf eine Lösung von Steuerungsproblemen mit Hilfe intelligenter Maschinen die Möglichkeit zu eröffnen scheint, dass es für den Hayek'schen globalen Bundesstaat doch noch andere Koordinierungsinstrumente geben könnte als den real existierenden Hayek'schen Markt.[24]

23 Mit maschineller Gesellschaftssteuerung verbinden sich sowohl Utopien als auch Dystopien, wobei des einen Utopie eines anderen Dystopie sein kann – der Traum des Technokraten als Albtraum des Bürgers. Unter Dystopie fällt zweifellos das chinesische *Social-credit*-System, jedenfalls von außen betrachtet; Ähnliches gilt für die vermutete algorithmische Steuerung des Wahlverhaltens amerikanischer Bürger durch Beratungsfirmen wie Cambridge Analytica mit Hilfe der Datenvorräte sogenannter sozialer Medien. Die Nachfahren der Planwirtschaftsseite der Sozialismus-Debatte können dagegen auf Algorithmen als, bislang utopische, Alternative zu neoliberalen (Welt-)Märkten hoffen; und diejenigen, die sich Sorgen über eine systematische Überforderung der Demokratie durch »komplexe Problemlagen« machen (manche davon nur zum Schein, weil ihnen an einer Überwindung und nicht an einer Rettung der Demokratie gelegen ist), könnten sich von einer Übertragung kollektiver Entscheidungen an Künstliche Intelligenz (KI) Entlastung versprechen.

24 Es gehört zu den ironischen Aspekten der historischen Entwicklung des modernen Kapitalismus, dass heute, etwa ein halbes Jahrhundert nach dem Scheitern der sozialistischen Kybernetisierungsträume (Kotkin 2008), der vom Neoliberalismus unter dem Vorwand der Entlastung des Staates von übermäßiger Komplexität entstaatlichte Markt in Gestalt der »sozialen Medien« und ihrer privatwirtschaftlichen Eigentümer-Veranstalter wirtschaftlich-soziale Steuerungssysteme hervorgebracht hat, deren Informationsverarbeitungskapazität alles übertrifft, was beide, Kommunismus und staatlich administrierter Kapitalismus, sich jemals hätten vorstellen können. Zu den sich entwickelnden neuen,

Thema von Kapitel III sind also die Grenzen der Möglichkeit und die interne Widersprüchlichkeit von Groß-, Welt- und Einheitsstaaterei als Ausweg nach oben aus dem postneoliberalen politischen Patt; sie stehen dem Verlangen des neoliberalen Kapitalismus nach einer als Nichtstaatlichkeit aufdrapierbaren, supra- und postnationalen Ein(heits)staatlichkeit im Weg. Empirisch im Mittelpunkt des Kapitels steht zunächst die sogenannte Globalisierung der Wirtschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, mit ihrer auf die Ausschaltung des Nationalstaats und die Ablösung nationaler Demokratie hin konzipierten, als *global governance* euphemisierten Quasiregierungsform, und ihr Steckenbleiben auf dem Weg zur Hyperglobalisierung nach dem Ende der Systemopposition zwischen Kapitalismus und Kommunismus. Was hoffnungsvoll als poststaatliche kosmopolitische Weltregierung annonciert wurde, war und blieb in Wahrheit ein imperial strukturiertes, um die Vereinigten Staaten von Amerika als Zentrum gruppiertes Staatensystem, das als hoch krisenanfälliges institutionelles Gerüst einer *One-capitalism-fits-all*-Einheitswelt fungieren sollte und sich selbst als »liberale«, »multilaterale«, »regelgebundene« internationale Ordnung beschrieb.[25] Wie jedes Imperium, so unterlag auch dieses

individualisierten Formen sozialer Kontrolle siehe meine Abschiedsvorlesung am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Streeck 2015d). Auch sie werden mitunter als Instrumente einer zukünftigen, nicht mehr marktwirtschaftlichen Bedarfs- und Angebotsplanung gehandelt.

25 Ich vermeide es, abweichend von der einschlägigen Literatur, standardmäßig und durchgehend von einer »liberalen internationalen Ordnung« (*liberal international order*, oft abgekürzt als LIO) zu sprechen. Der Grund ist die Doppeldeutigkeit des Begriffs »liberal«. Im amerikanischen Sprachgebrauch kann *liberalism* so etwas wie Sozialdemokratie bedeuten; wenn also John Ruggie von der Nachkriegsordnung des »*embedded liberalism*« (1982; 1998) sprach, dann meinte er eine international institutionalisierte Ordnung, die den in sie eingebetteten Nationalstaaten eigene Ausprägungen eines sozialdemokratischen Klassen-

einer Tendenz zur Überdehnung, mit entsprechenden Einbußen an Effektivität und Legitimität auch im Inneren seines Zentralstaats; darüber hinaus litt es an dem inhärenten Zentralismus des nationalstaatsfeindlichen neoliberalen Programms mit seinem realitätsfernen Ziel einer weltweit einheitlichen politischen Ökonomie. So kam es anstelle eines Weiterbaus einer, wenn nicht nichtstaatlichen, dann doch einstaatlichen neuen Weltordnung zu einer zunehmenden Fragmentierung eines Regimes, das für nichts anderes konzipiert (wenn auch nur zeitweilig geeignet) war als für die globale Ausbreitung des neoliberalen Kapitalismus, jedenfalls nicht für dessen gesellschaftsverträgliche Regulierung und die Eindämmung der von ihm verursachten Schäden. In Kapitel IV folgt dann ein längerer Exkurs über die Integrationskrise der Europäischen Union, zurückgeführt auf deren laufende Funktionserweiterung als Homogenisierungs- und Liberalisierungsmaschine und die gewachsene Hierarchisierung ihrer Binnenbeziehungen bei gleichzeitigem Bestehen der Mitgliedstaaten auf ihrer nationalen Souveränität.

kompromisses zwischen Kapital und Arbeit gestattete, die sich je nach politischen Kräfteverhältnissen von Land zu Land unterscheiden konnten – also, wenn man so will, die Keynes'sche Bretton-Woods-Welt. Heute aber könnte unter einer »liberalen« internationalen Ordnung eine Ordnung im Sinne des Neoliberalismus, die mit der sozialdemokratischen Bedeutung des Liberalismus-Begriffs nichts mehr zu tun hat, verstanden werden und wird es auch. Der dramatische Unterschied zwischen der Welt von Keynes und Ruggie und der Welt der Hyperglobalisierung des späten 20. und beginnenden 21. Jahrhunderts bleibt dadurch begrifflich verborgen. Ausführlich hierzu in Kap. V.

Zerlegte Komplexität

An- und abschließend untersucht Kapitel V die Möglichkeit eines Auswegs aus dem postneoliberalen Patt nach unten, unter der Perspektive der strukturellen Demokratisierbarkeit, politischen Regierbarkeit und wirtschaftlichen Wohlstandsfähigkeit von »Kleinstaaterei«: einer dezentralen und partikularismustoleranten binnen- und zwischenstaatlichen Ordnung. Nachdem ich in den vorangegangenen Kapiteln dargelegt habe, warum es skalenpolitisch in der Welt und in Europa nach oben nicht weitergeht, zeige ich in Kapitel V, dass nach unten noch Luft ist, *nicht nur für subversive antineoliberale, sondern auch für konstruktive postneoliberale Politik.* Grundgedanke ist die Steigerung der politischen Selbstregierungsfähigkeit komplexer Systeme, hier der globalisierten Welt, durch deren Zerlegung. Großstaatlichen Universalisten muss dieser Gedanke unbequem sein, weshalb er auf neoliberaler Seite nicht einmal zur Diskussion gestellt und von globalisierungsaffinen Kosmomoralisten als ideologische Tarnung zweifelhafter Motive moralisch abgewertet wird.[26] Dagegen wende ich ein, in Einklang mit einem Leib- und Magenthema der Gegenbewegung von unten, welche die

26 Grenzen, auch poröse, dienen für deutsche »Kosmopoliten« der »Abschottung« und sind damit verwerflich (»Wollen Sie sich etwa abschotten?«). Die Metapher stammt aus dem Schiffbau. In großen Schiffen ist der Rumpf in Abschnitte unterteilt, die bei einem Leck gegeneinander verriegelt werden können, so dass nicht das ganze Schiff vollläuft, sondern nur ein kleiner Teil. Die Vorrichtungen, mit denen Unfälle lokalisiert und lokale Schäden überlokal unschädlich gemacht werden können, heißen Schotten. Auf die Nützlichkeit von Schotten für Schiffe bzw. von Grenzen für Gesellschaften hat vor ein paar Jahren sogar der bekennende »Globalist« George Soros hingewiesen – siehe auch die Diskussion von Gibbon in Kap. II, S. 147-157; passim. Über Nützlichkeit und Notwendigkeit von Grenzen neuerdings Furedi (2021).

Globalisierung und mit ihr den Vormarsch des Neoliberalismus zu einem vorläufigen Stillstand gebracht hat, dass Dezentralisierung nicht nur die technologische Utopie einer Rechenanlage im Zentrum einer postnationalen Weltordnung entbehrlich macht, sondern auch den selbstregulierenden Weltmarkt, Traum der Globalisten und nur allzu realistischer Albtraum derer, die sich auf Märkte allein nicht verlassen können oder wollen. Nur durch Dezentralisierung, so meine These, können umfassende Ordnungen nachhaltig bestehen,[27] und selbst Normen mit universellem Geltungsanspruch müssen in ihrem Vollzug, der immer nur Vollzug unter besonderen Bedingungen sein kann, unterschiedlich interpretiert werden können, schon deshalb, weil kein allgemeiner Gesetzgeber die gegenwärtige Komplexität der realen Welt zu erfassen, geschweige denn die zukünftige zu antizipieren vermag.

Die Wahl zwischen Groß- und Kleinstaaterei, zwischen Integration und Differenzierung von Staatensystemen, ist unter den Bedingungen der kapitalistischen politischen Ökonomie von heute eine Wahl zwischen Globalismus und Demokratie beziehungsweise der Möglichkeit von Demokratie. Beides zusammen, Globalismus *und* Demokratie, ist nicht im Angebot, ebenso wenig wie Demokratie ohne Nationalstaaten.[28] Kapitel V ruft Herbert Simons Modell einer Einhegung von Komplexität durch

27 Abraham Lincoln zum Trotz (»A house divided cannot stand«) stehen nur unterteilte Häuser sicher.

28 So auch Jörke (2019), der die demokratietheoretische Diskussion auf ein neues Niveau gehoben hat, indem er zeigen konnte, dass eine Aufskalierung politischer Jurisdiktionen jenseits einer bestimmten (mittleren) Größe mit einem Demokratieverlust einhergehen muss. Was ich dem hinzufüge, ist die aus der Theorie der Komplexität und der Beobachtung des Neoliberalismus gewonnene Einsicht, dass mit zunehmender Staatsgröße nicht nur die Demokratie, sondern auch die Regierungsfähigkeit zurückgeht. Eine Welt ohne (National-)Staaten – dasselbe gilt für eine Welt mit Weltstaat – wäre deshalb in zweierlei Hinsicht eine

Zerlegung unregierbarer großer in regierbare kleine Einheiten in Erinnerung und stellt daran anschließend Keynes' Überlegungen über nationale Eigenständigkeit in einer internationalen Handel treibenden Weltwirtschaft vor, basierend auf der Erfahrung des Zusammenbruchs des Goldstandards in den 1920er Jahren. Die Nähe von Keynes zu Polanyi, oder umgekehrt, ist an diesem entscheidenden Punkt so bemerkenswert, dass ich mir den Vorschlag gestatte, von einem *Keynes-Polanyi-Modell* von Staatlichkeit zu sprechen; zu diesem gehört ein soziale Stabilität und internationalen Frieden sichernder wirtschaftlicher Protektionismus oder Nationalismus, zwischenstaatlich kooperativ gekoppelt mit Hilfe dessen, was Polanyi »regionale Planung« nennt.

»Kleinstaaterei« als Überwindung der Stagnationskrise des Neoliberalismus benötigt eine unterstützende internationale Ordnung. Eine Auflösung des postneoliberalen Patts nach unten verlangt deshalb eine Abkehr von der internationalen Ordnung der Hyperglobalisierung, die nicht mehr sein konnte als ein auf Macht statt auf Regeln gegründetes Imperium. Unter den gegenwärtigen globalen Bedingungen, mit den USA als absteigender und China als aufstrebender globaler Hegemonialmacht, scheint eine solche Abkehr zumindest in der europäischen Weltregion möglich. Voraussetzung wäre allerdings, dass die Europäische Union daran gehindert wird, die in Gang befindliche Lockerung ihrer Zentralisierung nach innen durch Militarisierung ihrer Beziehungen nach außen aufzuhalten oder rückgängig zu machen. Gelingt dies, und das ist nicht ausgeschlossen, könnte gerade Europa von den Vorteilen verteilter (Klein-)Staatlichkeit profitieren. Zu ihnen gehört, dass kleine Staaten anders als große nicht dazu neigen, andere Staaten, nah oder fern, zu überfallen; dass Dänemark Norwegen angreift, um sich dessen Ölreserven zu sichern, ist ebenso unwahrscheinlich, wie dass

schlechte Utopie: sie wäre nicht nur undemokratisch, sondern auch unregierbar, auch, aber keineswegs nur, weil sie undemokratisch wäre.

Portugal in Afghanistan einmarschiert, um dem islamischen Fundamentalismus im Namen der allgemeinen Menschenrechte ein Ende zu bereiten. Von kleinen Ländern kann im Gegenteil erwartet werden, dass sie ein Völkerrecht entschieden unterstützen, das staatliche Souveränität respektiert und stärkt, einschließlich beispielsweise des Rechts von Staaten, ihren Bürgern entgegen allfälligen Auflagen des Internationalen Währungsfonds die Nutzung amerikanischer Kreditkarten zu untersagen. Großstaaten dagegen tendieren dazu, Möglichkeit und Wertigkeit von Souveränität herunterzuspielen, ihre eigene ausgenommen, und sind ständig versucht, sich aus der internationalen Rechtsordnung auszuklinken und ihr nationales Recht und internationalistisches Berechtigungsgefühl (die USA als »the indispensable nation«, Barack Obama) an die Stelle des Völkerrechts zu setzen. Deshalb müssen sie, wie schon Polanyi wusste, durch ein Gleichgewicht ihrer Kräfte unter- und gegeneinander im Zaum gehalten werden, bevor sie sich – vielleicht – in ihrem Verhältnis zueinander einem von ihnen nicht manipulierbaren allgemeinen Regelsystem unterwerfen.

Was die wirtschaftliche Seite angeht, insbesondere die anhaltende Krise des westlichen Kapitalismus, so gibt es mittlerweile erstaunlich weitgehende Überlegungen über Entglobalisierung, Regionalisierung, ja sogar »verantwortlichen« oder »progressiven« Protektionismus. Einiges spricht dafür, dass die Wachstumskrise des global finanzialisierten Kapitalismus, zusammen mit der Globalisierungskrise durch und nach Corona, eine erneute Hinwendung zu den lokalen und kommunalen, wenn nicht gar kommunitaristischen Grundlagen wirtschaftlichen Handelns nicht nur ermöglicht, sondern geradezu erfordert, vom Aufbau egalitärer verteilter Arbeitsqualifikationen über die Rekonstruktion fairer Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen (in der Nachfolge des »demokratischen Korporatismus« der Nachkriegszeit) bis hin zu den institutionellen und physischen Infrastrukturen wirtschaftlicher Prosperität und der Bereitschaft, für sie aufzu-

kommen (Froud et al. 2018). Insoweit als die Wachstums- und Akzeptanzkrise des finanzialisierten Kapitalismus auch auf die Unstetigkeit eines hochmobil gewordenen Kapitals zurückgeht, könnte demokratische Dezentralisierung darüber hinaus eine Suche nach weniger mobilen Formen von Eigentum und Kapital ermutigen, etwa genossenschaftlicher oder kommunaler Art, deren paradoxes Ergebnis so etwas wie eine expandierende sozialistische Ergänzung des Kapitalismus sein könnte. Eine solche Suche wäre innerhalb des rigiden Binnenmarktregimes der derzeitigen Europäischen Union nicht möglich.

Siebzig Jahre Frieden zwischen den westeuropäischen Nationalstaaten und Jahrzehnte liberaler, lange auch sozialer Demokratie sollten die Vermutung rechtfertigen, dass Nationalstaaten auch ohne Gebietsansprüche nach außen und autoritäre Regime nach innen existieren können. Meiner Meinung nach spricht nichts dagegen, sich die postneoliberale Ordnung Europas als eine neonationale vorzustellen: als eine zeitgemäß erneuerte europäische Kleinstaaterei, zwischenstaatlich mit horizontaler Kooperation statt vertikaler Autorität, konföderal statt imperial, eine Ordnung, die das ererbte institutionelle Gebäude der europäischen Nationalstaaten nutzt, um die europäischen Gesellschaften aus ihrer Unterwerfung unter die Anpassungszwänge globaler kapitalistischer Märkte zu befreien. Meine These ist: Ein in eine internationale Friedensordnung eingebetteter, souveräner, nicht zu großer Nationalstaat ist das einzige politische Gebilde, das demokratisierbar ist, also verpflichtet werden kann, die Interessen nichtelitärer Bevölkerungsmehrheiten mittels Rückbettung seiner politischen Ökonomie in die sie tragende Gesellschaft zur Geltung zu bringen.

I.

Kapitalistische Wirtschaft, demokratische Politik: Die doppelte Krise des Neoliberalismus

Weshalb das Steckenbleiben des neoliberalen Fortschritts – die Gleichzeitigkeit von wirtschaftlicher Stagnation und politischer Blockade, von Wachstumsschwäche und Vertrauensverlust, von Kapitalismus- und Demokratiekrise? Warum so wenig Wachstum trotz Kapitalschwemme und Nullzinsen? Und woher der anscheinend unüberwindliche partikularistische Widerstand, eingenistet in den Institutionen der liberalen Demokratie, gegen die universalistische Vollendung der Globalisierung? Wirtschaftskrise und Politikkrise fallen heute in die Zuständigkeit unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen und werden deshalb in der Regel getrennt behandelt; dieser Übung wird auch hier zur Vereinfachung der Darstellung zunächst gefolgt. Eigentlich interessant aber ist der Zusammenhang zwischen beiden, und zwar jenseits einfacher Kausalbeziehungen von der Art, dass entweder die Wirtschaft stagniert, weil die Staaten in Unordnung sind, oder die Staaten in Unordnung sind, weil die Wirtschaft nicht mehr »liefert«. Für eine historisch, also nicht effizienztheoretisch ansetzende politische Ökonomie kommt es darauf an, den Wandel des Verhältnisses zwischen Staats- und Wirtschaftskrise in Relation zu setzen zum Wandel des Kapitalismus im Allgemeinen und des demokratischen Kapitalismus im Besonderen. Was für eine Politik »verlangt« der Kapitalismus der Gegenwart von den Staaten der Gegenwart, damit die Akkumulation von Kapital weitergehen kann (Amable 2017; Amable und Palombarini 2010)? Was benötigt die staatliche Politik von der

kapitalistischen Wirtschaft von heute, um für sich selber und für diese Legitimität beschaffen zu können? Und welche Anforderungen müssen die historisch gewachsenen Institutionen der Staaten des demokratischen Kapitalismus erfüllen – wie müssten sie sich ändern oder ändern lassen –, damit der neoliberale Fortschritt weitergehen oder, womöglich doch, durch eine andere Art von Fortschritt, in eine andere Richtung, abgelöst werden kann? Beide Problemstränge, der wirtschaftliche und der politische, verknoten sich in der Krise der Europäischen Union, auf die am Ende des Kapitels einführend eingegangen wird.

Stagnation

Was zunächst den Zustand der kapitalistischen Wirtschaft angeht, so ist ein prominenter Topos der öffentlichen Diskussion schon seit längerem jener der Stagnation. Larry Summers, zeitweise Chefingenieur im Maschinenraum des globalisierten Kapitalismus,[1] brachte den Begriff 2013 ins Spiel, als er bei einer Konferenz der Zentralbankchefs die Frage aufwarf, ob wir uns nicht schon seit einiger Zeit, einschließlich seiner eigenen in der Clinton-Regierung, der er von 1995 bis 2001 angehörte, in einer Epoche der »säkularen Stagnation«, also in einem »Dauerzustand langsamen Wachstums« befänden.[2] Seitdem wird um eine genaue Definition ebenso gerungen wie um eine Erklärung

1 Zu Summers die entsprechenden Einträge in der deutschen (https://de.wikipedia.org/wiki/Lawrence_Summers#cite_note-19) und englischen Wikipedia (https://en.wikipedia.org/wiki/Lawrence_Summers), beide zuletzt aufgerufen am 20.12.2020, sowie Streeck (2012).

2 Hierzu ausführlicher im Vorwort zur erweiterten Ausgabe von *Gekaufte Zeit* (Streeck 2015b, S. 29-31).

und Therapie. Summers selber hatte einen Ersparnisüberhang – *»savings glut«* – diagnostiziert, der mit niedrigem Wachstum, geringen Produktivitätssteigerungen und, erstaunlicherweise, gegen null tendierenden oder gar negativen Zinsen zusammengehe. Andere haben seine Beschreibung um zunehmende Ungleichheit, fallende Lohnquoten, eine Tendenz der neuen globalen Riesenunternehmen zum Nettosparen, Ungewissheit über die Zukunft (»Angstsparen«), eine in Friedenszeiten nie dagewesene öffentliche und private Verschuldung sowie einen von jedem realwirtschaftlichen Bezug abgelösten, rapide wachsenden Geldumlauf ergänzt.[3] Ich kann nicht annähernd versuchen, zwischen den zahlreichen im Angebot befindlichen, mehr oder weniger standardökonomischen Stagnationstheorien zu entscheiden – außer dass ich eine gewisse Präferenz für eine keynesianische Erklärung zuzugeben habe, bei der die im Gefolge der Neoliberalisierung und Finanzialisierung des Kapitalismus ungleicher gewordene Einkommensverteilung eine zentrale Rolle spielt: ohne Gewerkschaften, einfach gesagt, keine Massenkaufkraft, und ohne Massenkaufkraft keine Investitionen.[4]

3 Eine neuere Zusammenstellung bieten von Weizsäcker und Krämer (2019), S. 205-230.

4 Bemerkenswerterweise hat sich Summers mittlerweile dem Autor dieses Buches angeschlossen. Vorher hatte er schon mit Goldman Sachs gebrochen, wie er auf Twitter wissen ließ: »Today, Goldman's CEO received a 20 percent raise to $ 27 million. Apart from the juxtaposition with the worst American health disaster in a century, there is the fact the stock is down more than 35 percent during the last year.« Kurze Zeit danach, am 26.6.2020, erschien ein Artikel von Summers in der *Washington Post*, gemeinsam verfasst mit einer Doktorandin an der Harvard-Universität, unter dem Titel »U.S. Workers Need More Power« (online unter ⟨https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/06/28/us-workers-need-more-power/⟩, zuletzt aufgerufen am 20.12.2020). Sein letzter Absatz lautet: »Overall, we believe that increasing worker power must be a central and urgent priority for policymakers concerned with inequality, low pay and poor work conditions. If we do not shift the dis-

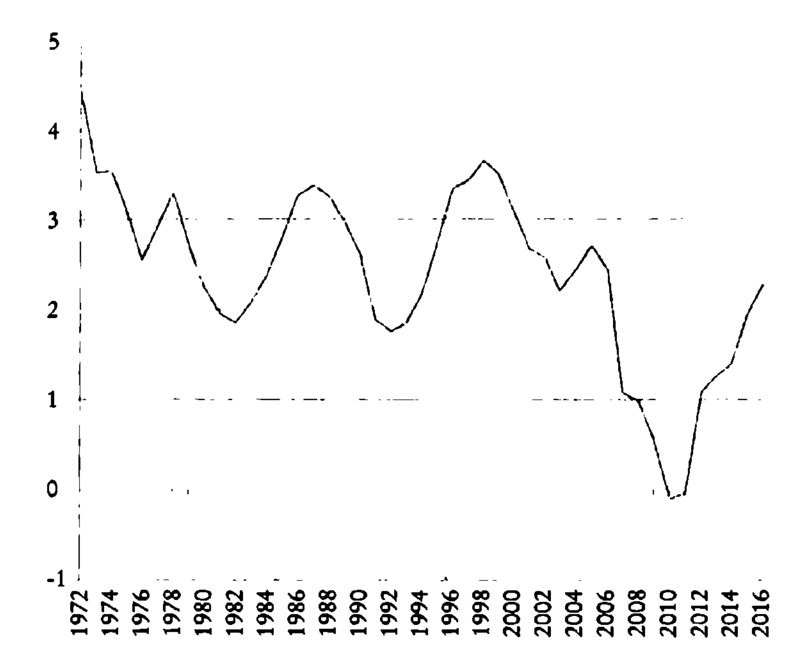


Abb. 2: Wachstumsraten, 1970-2018, gleitende Fünfjahresdurchschnitte.

Folgende Länder sind enthalten: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Vereinigte Staaten.

Quelle: OECD Economic Outlook No. 105 Database, eigene Berechnungen.

Eine kurze Phänomenologie der anhaltenden wirtschaftlichen Krisenerscheinungen in den Ländern des Hochkapitalismus kann mit den historisch niedrigen Wachstumsraten beginnen. Für 20 OECD-Länder war der 1997 begonnene Rückgang des

tribution of power to workers, any other policy changes are likely to be short-term and insufficient.«

Wirtschaftswachstums, gemessen in gleitenden Fünfjahresdurchschnitten, 2010, also nach 13 Jahren, beendet (siehe *Abb. 2*). Seitdem ist die gemeinsame Wachstumsrate von knapp unter Null auf etwas über zwei Prozent für die Jahre 2014 bis 2018 gestiegen (Durchschnittswert im Diagramm bei 2016). Damit aber lag sie kaum höher als an den zyklischen Tiefpunkten von 1981 und 1992, wobei nach 1981 eine Phase langfristig niedrigeren Wachstums im Vergleich zu den 1960er Jahren einsetzte, als das durchschnittliche Wachstum noch zuverlässig oberhalb von fünf Prozent lag. Schon 2019 sprach viel dafür, dass die rund zwei Prozent von 2016 nicht mehr die Untergrenze, sondern den oberen Wendepunkt des neuen Zyklus bilden. Damit würde der langfristige Abwärtstrend seit dem Ende der *mixed economy* weitergehen und ein erneuter Übergang auf einen niedrigeren Wachstumspfad bevorstehen.[5]

Um den Durchschnitt herum bestehen erhebliche Unterschiede (siehe *Abb. 3*). Von elf exemplarisch betrachteten Ländern erreichten Deutschland, Frankreich, die Vereinigten Staaten und Irland ihr wirtschaftliches Vorkrisenniveau nach dem Absturz von 2008 schon 2011, Schweden sogar noch ein Jahr früher. 2013 folgten Japan und Großbritannien, 2017 Spanien und 2018 Portugal. Italien und Griechenland lagen 2018 noch unter ihrer Wirtschaftsleistung am Anfang des Jahrzehnts, Italien knapp (96,7 Prozent) und Griechenland dramatisch (76,3). Spitzenreiter in der Krisenüberwindung waren Irland (166,4 Prozent), Schweden (119,9), die USA (119,0), Deutschland (113,6) und Großbritannien (113,5); alle fünf wiesen 2018 eine deutliche Erhöhung ihrer Beschäftigungsquote bei gesunkener Arbeitslosigkeit auf. Auffällig ist, dass die beiden Länder mit mehr oder we-

5 Die Corona-Krise wird diesen Trend noch einmal für Jahre verstärken. Auf die Wunderwirkungen von »Wachstum«, etwa für den Abbau von sozialer Ungleichheit oder von Staatsschulden, ist unter diesen Umständen weniger zu hoffen denn je.

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Deutschland	BIP	100,0	94,4	98,2	101,8	102,5	103,1	105,4	106,9	109,2	111,9	113,6
	Beschäftigung	70,1	70,3	71,3	72,7	73,0	73,5	73,8	74,0	74,7	75,3	75,9
	Arbeitslosigkeit	7,4	7,6	7,0	5,9	5,4	5,2	5,0	4,6	4,2	3,8	3,4
Frankreich	BIP	100,0	97,2	99,0	101,2	101,6	102,2	103,2	104,3	105,4	107,9	109,6
	Beschäftigung	64,9	64,1	64,0	63,9	64,0	64,1	63,7	63,8	64,2	64,7	65,4
	Arbeitslosigkeit	7,3	9,1	9,2	9,2	9,8	10,3	10,3	10,4	10,1	9,4	9,1
Italien	BIP	100,0	94,5	96,0	96,7	94,0	92,3	92,5	93,2	94,4	96,0	96,7
	Beschäftigung	58,7	57,4	56,8	56,8	56,6	55,5	55,7	56,3	57,3	58,0	58,5
	Arbeitslosigkeit	6,7	7,7	8,3	8,4	10,7	12,1	12,6	11,9	11,7	11,3	10,6
Japan	BIP	100,0	94,6	98,5	98,4	99,9	101,9	102,3	103,5	104,2	106,2	107,0
	Beschäftigung	70,9	70,2	70,3	70,8	70,6	71,8	72,8	73,4	74,4	75,3	76,9
	Arbeitslosigkeit	4,0	5,0	5,0	4,6	4,3	4,0	3,6	3,4	3,1	2,8	2,4
Schweden	BIP	100,0	94,9	100,3	103,0	103,1	104,3	107,1	111,7	114,4	117,1	119,9
	Beschäftigung	74,3	72,2	72,2	73,6	73,8	74,4	74,9	75,5	76,2	76,9	77,5
	Arbeitslosigkeit	6,2	8,3	8,6	7,8	8,0	8,0	7,9	7,4	6,9	6,7	6,3
Großbritannien	BIP	100,0	95,8	97,4	99,0	100,4	102,5	105,5	108,0	109,9	111,9	113,5
	Beschäftigung	71,5	69,9	69,4	69,3	70,0	70,5	71,9	72,7	73,5	74,1	74,7
	Arbeitslosigkeit	5,7	7,6	7,9	8,1	8,0	7,6	6,2	5,4	4,9	4,4	4,1

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vereinigte Staaten	BIP	100,0	97,5	100,0	101,5	103,8	105,7	108,3	111,4	113,2	115,7	119,0
	Beschäftigung	70,9	67,6	66,7	66,6	67,1	67,4	68,1	68,7	69,4	70,1	70,7
	Arbeitslosigkeit	5,8	9,3	9,6	8,9	8,1	7,4	6,2	5,3	4,9	4,4	3,9
Griechenland	BIP	100,0	95,7	90,5	82,2	76,2	73,7	74,3	73,9	73,8	74,8	76,3
	Beschäftigung	61,4	60,9	59,1	55,1	50,8	48,8	49,4	50,8	52,0	53,5	54,9
	Arbeitslosigkeit	7,8	9,6	12,7	17,9	24,4	27,5	26,5	24,9	23,5	21,5	19,3
Spanien	BIP	100,0	96,4	96,4	95,5	92,7	91,1	92,4	95,7	98,8	101,7	104,3
	Beschäftigung	64,5	60,0	58,9	58,0	55,8	54,8	56,0	57,8	59,6	61,1	62,4
	Arbeitslosigkeit	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,4	22,1	19,6	17,2	15,3
Portugal	BIP	100,0	97,0	98,9	97,1	93,1	92,1	92,9	94,6	96,4	99,1	101,2
	Beschäftigung	68,0	66,1	65,3	63,8	61,4	60,6	62,6	63,9	65,3	67,8	69,7
	Arbeitslosigkeit	7,6	9,4	10,8	12,7	15,5	16,2	13,9	12,4	11,1	8,9	7,0
Irland	BIP	100,0	94,9	96,7	100,3	100,5	101,8	110,7	138,4	145,3	155,7	166,4
	Beschäftigung	69,7	63,7	61,0	60,0	59,9	61,7	63,2	64,8	66,4	67,7	68,7
	Arbeitslosigkeit	6,8	12,6	14,5	15,4	15,4	13,7	11,9	9,9	8,4	6,7	5,7

Abb. 3: Wachstum, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in elf Ländern, 2008-2018.

Quelle: OECD Economic Outlook No. 105 Database, OECD Short-Term Labour Market Statistics (laufende Veröffentlichungen), eigene Berechnungen.

niger strikt neoliberaler Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die USA und Großbritannien, die wirtschaftliche Krise von außen gesehen einigermaßen gut bewältigt haben, dafür aber mit tiefen politischen Krisen zu kämpfen hatten.[6] Was Deutschland angeht, so schlägt sich in seinen Zahlen offenbar seine privilegierte Stellung als industrielles Exportland innerhalb der Europäischen Währungsunion mit institutionalisierter Unterbewertung seiner Währung nieder; hier ist der Kontrast mit Frankreich auffällig, wo das Wachstum langsamer verlief, die Beschäftigungsquote schon vor Corona mehr als zehn Prozentpunkte unter der deutschen lag und die Arbeitslosigkeit über zweieinhalbmal so hoch war wie in Deutschland.

Wie ist die hinter diesen Zahlen stehende »säkulare Stagnation«, wenn es sich denn um eine solche handelt, zu erklären? In den frühen 1980er Jahren zogen die Zentralbanken der großen kapitalistischen Länder die Zinsen nach oben, um die im Jahrzehnt davor endemisch gewordene Inflation zu beenden. Die Operation stand unter Führung der amerikanischen Federal Reserve Bank und wurde nach deren noch von Jimmy Carter 1980 ins Amt berufenem neuen Vorsitzenden später als »Volcker-Schock«[7] bezeichnet. Mit ihm begann die Deindustrialisierung der US-Wirtschaft. Bis 1982 die Inflationsrate von elf auf vier Prozent gesunken war, lagen die amerikanischen Zinsen zeitweilig bei nicht weniger als 18 Prozent; danach war der Inflation,

6 Wie man vermuten kann, auch als Folge der neoliberalen Strukturreformen, flankiert von geldpolitischer Souveränität, die eine Bewältigung der Wirtschaftskrise ermöglicht haben, allerdings auf Kosten eines Großteils der Bevölkerung. Dagegen resultiert die politische Krise in Italien, die ebenfalls mit einem Zerfall des politischen Zentrums einherging, aus der erfolgreichen *Abwehr* neoliberaler Reformen; da es zu diesen in Abwesenheit geldpolitischer Souveränität ökonomisch keine Alternative gab, *verschärfte* sich hier die Wirtschaftskrise.

7 Eine vorzügliche historische Einordnung in deutscher Übersetzung findet sich bei Barker (2019).

wie es martialisch immer heißt, weltweit »das Genick gebrochen« – freilich auch der US-amerikanischen Gewerkschaftsbewegung. Heute dagegen droht, nach Ansicht vieler, wenn auch nicht aller Experten, eine Deflation, also rundum sinkende Preise aufgrund fehlender Nachfrage, was bei hoher Verschuldung zur dramatischen Folge haben kann, dass abzuzahlende Kredite real nicht, wie bei Geldentwertung, billiger, sondern im Gegenteil teurer werden (*debt deflation*). So kämpfen die Zentralbanken heute nicht mehr gegen zu *viel* Inflation, sondern gegen zu *wenig*, die Europäische Zentralbank etwa für eine Inflationsrate um oder etwas unter zwei Prozent. Mittel der Wahl ist dabei eine Senkung der Zinsen, die die Geschäftsbanken an die Zentralbanken zu zahlen haben, wenn sie ihre für die Vergabe von Krediten benötigten Geldvorräte aufstocken wollen; dies soll die Banken dazu veranlassen, bei der Kreditvergabe großzügig zu sein. In der Europäischen Währungsunion liegt so der Zentralbankzins heute schon länger bei null. Mehr noch, Banken, die aus irgendwelchen spekulativen oder Rückversicherungsgründen Geld bei der Zentralbank stehen lassen oder deponieren, müssen auf ihr Konto Zinsen zahlen, ebenso wie sie ihrerseits ihren Kunden immer öfter »negative Zinsen« als eine Art Aufbewahrungsgebühr für bei ihnen gebunkertes Geld berechnen. Im Ergebnis jedoch hat dies weder den von Summers und anderen diagnostizierten »Ersparnisüberhang« beseitigt, noch erhöht es die Inflationsrate und vertreibt so das Deflationsgespenst:[8] Obwohl Kreditzinsen so niedrig sind, oder sein könnten, wie nie zuvor, und obwohl, wer bei seiner Bank Geld parkt, in Gefahr ist, dafür bezahlen zu müssen, war bis vor Corona kein Ende der Stagnation absehbar; und was nach Corona kommt, weiß niemand wirklich.

8 Ende 2019 lag die jährliche Inflationsrate in Deutschland bei 1,5 %, in Frankreich und Italien gar nur bei 0,6 %. Für die Eurozone insgesamt betrug sie etwa 1 %.

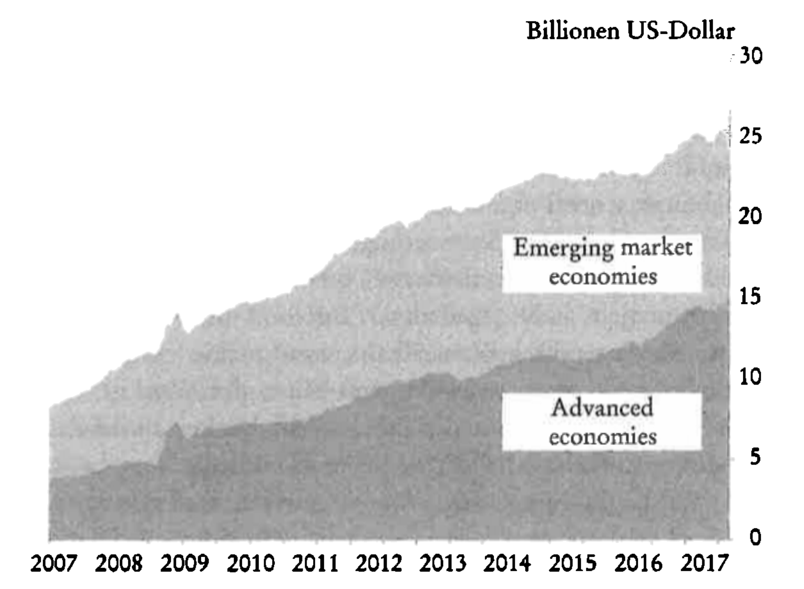


Abb. 4: Vermögen der Zentralbanken, 2007-2017.

Hochentwickelte Länder (*advanced economies*): Australien, Dänemark, Eurozone, Großbritannien, Japan, Kanada, Norwegen, Schweden, Schweiz, Vereinigte Staaten.

Schwellenländer (*emerging market economies*): Argentinien, Brasilien, Chile, China, Hongkong, Indien, Indonesien, Kolumbien, Korea, Malaysia, Mexiko, Peru, Philippinen, Polen, Russland, Saudi-Arabien, Singapur, Südafrika, Taiwan, Thailand, Tschechische Republik, Türkei, Ungarn.

Quelle: Bank for International Settlements, 87th Annual Report (2016/17), statistische Daten.

Wieso gibt es, trotz Nullzinsen oder gar negativer Zinsen, weder Inflation noch neues Wachstum? Das Rätsel wird noch größer, wenn man sich vor Augen führt, dass die Zentralbanken es längst nicht mehr bei Zinssenkungen belassen, wenn es darum geht, einen Ausweg aus der nach dem Ende von Bretton Woods eingetretenen »Malaise« (Jimmy Carter 1979) zu finden. Im Rah-

men einer Politik des sogenannten *quantitative easing* (QE), also der Ausweitung der verfügbaren Geldmenge, begannen die Zentralbanken nach 2008 mit dem Ankauf von Schuldpapieren verschiedenster Art von privaten Besitzern, wodurch diese zu frischem, im Sinne von frisch gemachtem, investierbarem Geld kommen sollten – mit dem Anreiz für die Verkäufer, dabei zugleich etwaige Ausfallrisiken loszuwerden, die einer Zentralbank deshalb nichts ausmachen müssen, weil sie jeden von ihr erlittenen Verlust durch souveräne Schöpfung neuen Geldes grundsätzlich problemlos ausgleichen kann. Auf diese Weise verdreifachte sich in den zehn Jahren nach 2007 die Bilanzsumme der Zentralbanken in absoluten Zahlen (siehe *Abb. 4*) und nahm bei den vier großen Zentralbanken der OECD-Länder relativ zum Sozialprodukt im Durchschnitt von zehn auf 35 Prozent zu (siehe *Abb. 5.1* und *Abb. 5.2*), mit steigender Tendenz gewiss auch über Corona hinaus. Dies dürfte dazu beigetragen haben, dass sich die in der OECD-Welt zirkulierende Geldmenge, die bis Mitte der achtziger Jahre zurückgegangen (»narrow money«) beziehungsweise bis Ende der 1970er Jahre insgesamt konstant geblieben war (»broad money«), bis 2016 von unter 20 auf 45 beziehungsweise von rund 50 auf etwas unter 110 Prozent des globalen Sozialprodukts mehr als verdoppelte (siehe *Abb. 6*). Allerdings war auch dies erstaunlicherweise nicht geeignet, die Inflationsrate zu erhöhen oder die Investitionsneigung so zu steigern, dass der Ersparnisüberhang wachstumsfördernd in die Realökonomie hätte zurückgeführt werden können.[9]

9 Die Zentralbankpolitik des leichten Geldes ist nicht ohne Kritik von ordnungspolitischer und neoliberaler Seite geblieben. Im Oktober 2019 veröffentlichten ehemalige deutsche, französische, österreichische und niederländische Zentralbankfunktionäre ein Memorandum gegen die »akkommodierende« Geldpolitik der EZB. Unter anderem heißt es dort, es gebe in Wahrheit keine Deflationsgefahr; die Bemühungen um eine höhere Inflationsrate könnten eine unkontrollierbare Inflationsdynamik auslösen; der Ankauf von Staatspapieren durch die EZB komme

Nicht, dass niemand Kredit aufgenommen hätte. Entgegen dem, was man vermuten könnte, ist die Staatsverschuldung in den OECD-Ländern, aller »Austerität« zum Trotz, seit der Krise von 2008 in nur sechs Jahren steil gestiegen, von durchschnittlich 65 Prozent des Sozialprodukts im Jahr 2007 auf 105 Prozent 2013; seitdem war, parallel zur Aufblähung der Bilanzen der Zentralbanken durch QE, ein leichter Rückgang zu beobachten, der nun aber durch die enorme Schuldenaufnahme im Gefolge der Pandemie wieder völlig zunichtegemacht werden wird. Zu einem guten Teil lief der Zuwachs der Staatsverschuldung nach 2008 auf eine Umschuldung von privaten auf öffentliche Kreditnehmer hinaus, die den Kreditgebern wegen der in der Krise offenbar gewordenen Instabilität der privaten Kapitalmärkte durchaus recht gewesen sein dürfte. Eine andere derartige Umschuldung, allerdings in umgekehrter Richtung, hatte bekanntlich in den 1990er Jahren stattgefunden, als die Vereinigten Staaten eine Konsolidierung der Staatsfinanzen auf die interna-

einer verbotenen monetären Staatsfinanzierung gleich, die es den Staaten erspare, ihre Fiskalpolitik zu konsolidieren; die ultraniedrigen Zinsen bewirkten eine Umverteilung zugunsten von Vermögensbesitzern, die gefährliche soziale Spannungen herbeiführen könne, und könnten darüber hinaus eine Blasenbildung in den Vermögensmärkten verursachen; schwache Banken und Unternehmen würden, im Zuge einer »zombification« der Wirtschaft, künstlich am Leben gehalten; und ein Ausstieg aus der Politik des leichten Geldes werde mit der Zeit immer schwerer. Siehe »Das Memorandum der EZB-Kritiker im Original«, (https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/issing-schlesinger-et-al-das-memorandum-zur-ezb-politik-im-original-16416950.html), zuletzt aufgerufen am 2.1.2020. Der Soziologe kann und muss den Streit der Ökonomen nicht entscheiden; aber er kann festhalten, dass offenbar ähnlich hoch angesehene Ökonomen zu völlig gegensätzlichen Diagnosen gelangen können, in einer Frage von ökonomischem Leben und Tod, was getrost als Indiz für eine tiefe Krise nicht nur der Wirtschaftswissenschaft und der Wirtschaftspolitik, sondern der Wirtschaft selber gedeutet werden kann.

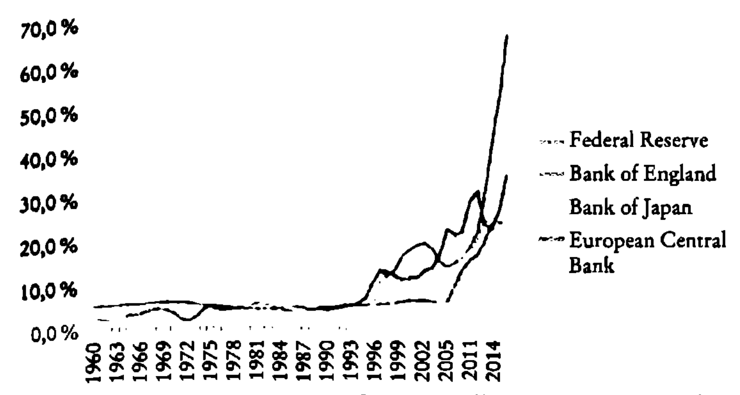


Abb. 5.1: Vermögen von vier großen Zentralbanken, in Prozent des Sozialprodukts, 1960-2016.

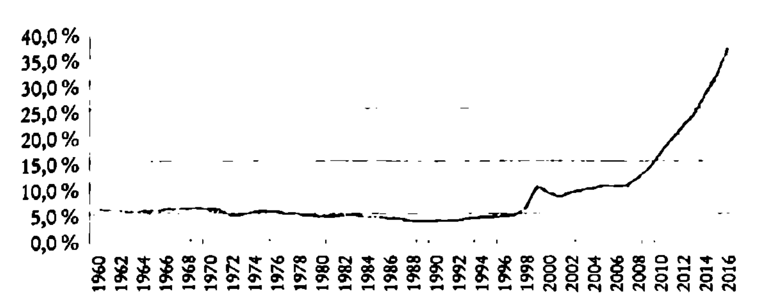


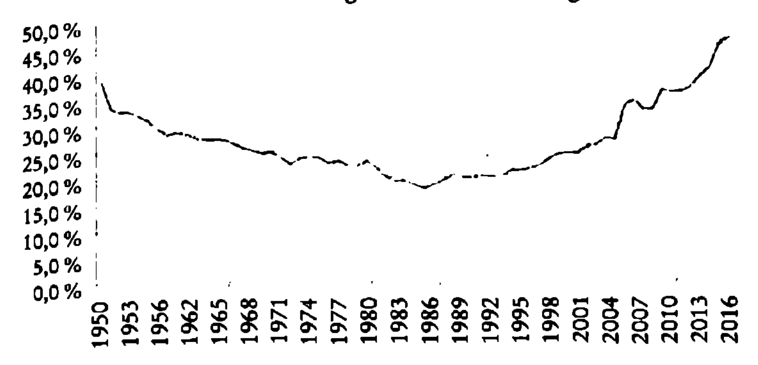
Abb. 5.2: Vermögen von vier großen Zentralbanken, in Prozent des Sozialprodukts, ungewichteter Durchschnitt, 1960-2016.

Quellen: ***Bank of England***: Bank of England, Bank of England Balance Sheet – Total Assets in the United Kingdom, abgerufen von FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis, ⟨https://fred.stlouisfed.org/series/BOEBSTAUKA⟩. – ***FED***: World Bank, Central Bank Assets to GDP for United States, abgerufen von FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis, ⟨https://fred.stlouisfed.org/series/DDDI06USA156NWDB⟩.– ***Bank of Japan***: World Bank, Central Bank Assets to GDP for Japan, abgerufen von FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis; https://fred.stlouisfed.org/series/DDDI06JPA156NWDB. (Sämtliche Internetquellen zuletzt aufgerufen am 14.10.2019.) – ***Europäische Zentralbank***: European Central Bank: Annual consolidated balance sheets of the Eurosystem. Eurostat: GDP at market prices, eigene Berechnungen.

tionale Tagesordnung gesetzt hatten. Ein Grund dafür dürften Sorgen der Geldindustrie über die Zahlungsmoral und Zahlungsfähigkeit der im Verlauf der kapitalistischen Krisensequenz seit dem Ende der Nachkriegsstabilität immer stärker verschuldeten Staaten gewesen sein; immerhin hatte sich die durchschnittliche Verschuldung der OECD-Länder in den zwei Jahrzehnten seit 1974 im Durchschnitt von 40 auf fast 80 Prozent des Sozialprodukts nahezu verdoppelt. Zugleich wurde, um die durch die Konsolidierung verursachten Einkommens- und Nachfrageausfälle auszugleichen, die Aufnahme privater Kredite erleichtert; die so bewirkte partielle Ablösung der öffentlichen durch private Verschuldung wurde seinerzeit als Privatisierung des Keynesianismus beschrieben. Nach 2008, als das Interesse der Geldwirtschaft an wirtschaftlicher Stabilisierung und damit einer Wiederherstellung der Zahlungsfähigkeit ihrer privaten Kreditnehmer die Furcht vor einer Enteignung durch souveräne Staatsbankrotte überwog, war es dann erneut an den Staaten, sich zu verschulden, wobei sämtliche seit den 1990er Jahren erreichten Konsolidierungserfolge verloren gingen (*Abb. 7*).[10]

10 Mehr hierzu in Streeck (2015b), S. 102ff., insb. S. 110–120. Die Krisensequenz begann mit der Inflation der 1970er Jahre, deren Beendigung in den 1980er Jahren zu einem kompensatorischen Anstieg der Staatsverschuldung führte, deren Wachstum in den 1990er Jahren als bedrohlich genug empfunden wurde, um international koordinierte Konsolidierungsmaßnahmen auszulösen. Wiederum als Ausgleich wurden die privaten Verschuldungsmöglichkeiten, insbesondere für die Haushalte, aber auch für die Unternehmen, durch Deregulierung der Finanzwirtschaft ausgedehnt. Dies führte letztendlich zu der Katastrophe von 2008, in deren Folge nun wieder die Staaten an der Reihe waren, mit kreditfinanzierten öffentlichen Ausgaben aller Art für den Fortgang des Akkumulationsprozesses zu sorgen. Die in solchen Fällen immer wieder versprochene anschließende Konsolidierung findet so gut wie niemals statt; eine Ausnahme war Deutschland nach 2008, was aber mit der Corona-bedingten Neuverschuldung in und nach 2020 ein Ende hatte.





OECD-Welt: breit definierte Geldmenge

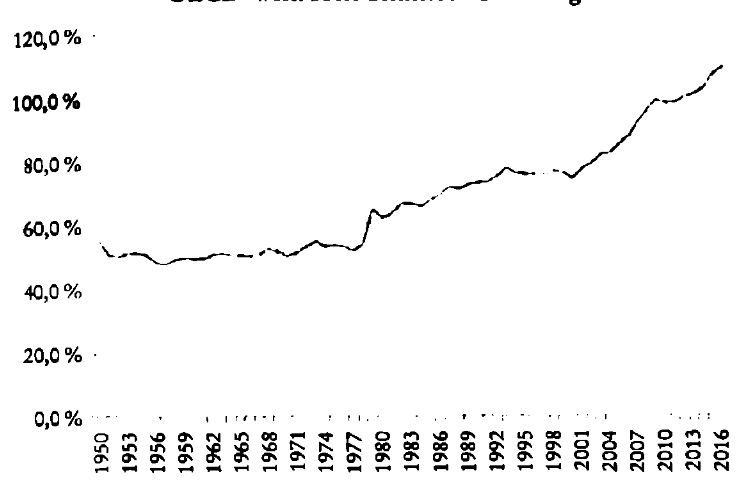


Abb. 6: OECD-Welt: Eng und breit definierte Geldmengenaggregate, in Prozent des Sozialprodukts, 1950–2016.

Folgende Länder sind enthalten: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Vereinigte Staaten.

Quelle: Òscar Jordà, Moritz Schularick und Alan M. Taylor (2017).

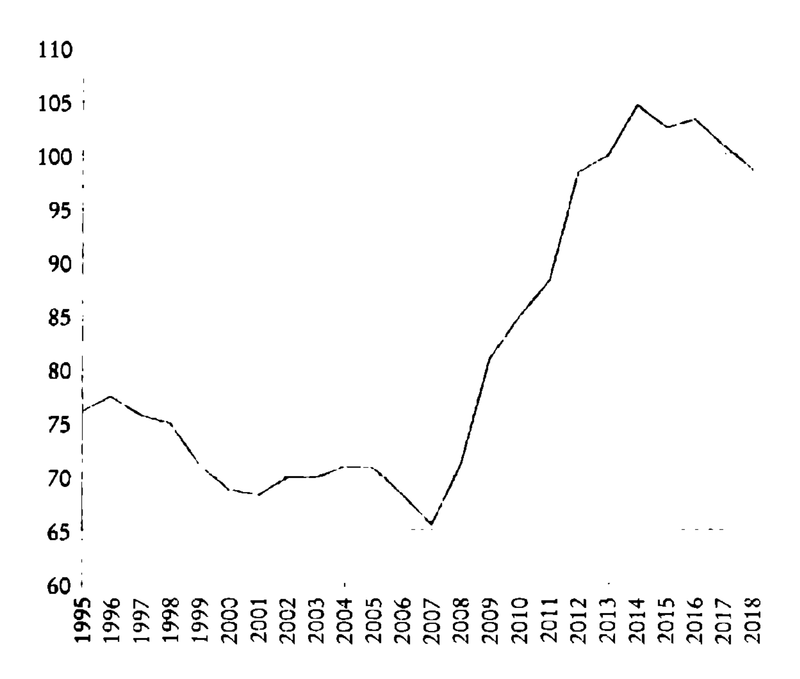


Abb. 7: Staatsverschuldung, 20 OECD-Länder, 1995-2018, in Prozent des Sozialprodukts.

Folgende Länder sind im ungewichteten Durchschnitt enthalten: Australien, Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Japan, Kanada, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Vereinigte Staaten.

Quelle: OECD Economic Outlook Nr. 105 Database, eigene Berechnungen.

Allerdings bedeutet der Anstieg der Staatsverschuldung nach 2008 nicht, dass die private Verschuldung dauerhaft zurückgegangen wäre. Während in den reichen Volkswirtschaften die öffentliche Verschuldung im Verhältnis zum Sozialprodukt zwischen 2007 und 2014 um 35 Prozentpunkte zunahm, nahm die entsprechende Rate bei der privaten Verschuldung um

nicht mehr als 2 Prozentpunkte ab (McKinsey Global Institute 2015).[11] Der Nachrichtenagentur Bloomberg News zufolge ging die Gesamtverschuldung der Haushalte in den Vereinigten Staaten, deren finanztechnische Besicherung 2008 zusammenbrach, nach 2008 geringfügig zurück, stieg aber nach 2013 wieder und lag 2017 oberhalb des (in US-Dollar ausgedrückten) Sozialprodukts der Volksrepublik China (!).[12] Bezogen auf die globale Verschuldung schätzt McKinsey, dass diese auch nach 2007 schneller gewachsen ist als das Weltsozialprodukt, von 269 auf 286 Prozent desselben, fast so schnell wie in den sieben Jahren davor (*Abb. 8*). Obwohl nach McKinsey die Staatsverschuldung die höchsten Zuwächse aufwies, nahm auch die Verschuldung des privaten Sektors, der Unternehmen mehr als der Haushalte, deutlich zu: insgesamt von 71 auf 96 Billionen US-Dollar.

Was genau die Schuldenstände der Staaten, Unternehmen und Haushalte, einzeln oder insgesamt, damit zu tun haben, dass vorhandenes Kapital trotz Nullzinsen oder gar negativer Zinsen keine Anlage zu finden scheint und als »Ersparnisüberhang« ungenutzt bleibt – mit der Folge, dass die reichen Volkswirtschaften trotz einer weltweiten Liquiditätsschwemme noch immer keine inflationären Tendenzen aufweisen und im Gegen-

11 Laut McKinsey (2015, S. 39) nahm die Verschuldung der privaten Haushalte in den von der Krise am stärksten betroffenen Ländern nach 2008 ab, etwa auf das Niveau von 2000. In den meisten anderen reichen Ländern stieg sie jedoch weiter.

12 »Household debt outstanding – everything from mortgages to credit cards to car loans – reached $ 12.7 trillion in the first quarter, surpassing the previous peak in 2008 before the effects of the housing market collapse took its toll, Federal Reserve Bank of New York data show. To put the borrowing in perspective, it's more than the size of China's economy or almost four times that of Germany's.« Bloomberg News, 10.8.2017, ⟨https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-08-10/in-debt-we-trust-for-u-s-consumers-with-12-7-trillion-burden⟩; zuletzt aufgerufen am 2.1.2020.

Globale Verschuldung 2000-2014: Gewachsen um 112 Billionen Dollar, schneller als das Weltsozialprodukt

Global stock of debt outstanding by type
$ trillion, constant 2013 exchange rates

+57 trillion

	4Q00	4Q07	2Q14		Compound annual growth rate (%) 2000-07	2007-14
Total	87	142	199		7.3	5.3
Household	19	33	40	Household	8.5	2.8
Corporate	26	38	56	Corporate	5.7	5.9
Government	22	33	58	Govern-ment	5.8	9.3
Financial	20	37	45	Financial	9.4	2.9
Total debt as % of GDP	245	269	286			

Abb. 8: Globale Verschuldung und Schuldenstruktur 2000-2014.

Quelle: McKinsey&Company: McKinsey Global Institute, 2015, *The Debt And Not Much Deleveraging. Executive Summary*, ⟨https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Featured%20Insights/Employment%20and%20Growth/Debt%20and%20not%20much%20deleveraging/MGI%20Debt%20and%20not%20much%20deleveragingIn%20briefFebruary%202015.pdf⟩, zuletzt aufgerufen am 15.1.2021, S. 1.

teil nach Ansicht ihrer Zentralbanken am Rande einer Deflation operieren –, kann hier nicht geklärt werden und muss es auch nicht. Möglicherweise beteiligt ist der Umstand, dass ein großer Teil des globalen Vermögens bereits aus Schulden besteht, deren Bedienung und Rückzahlung ihrem Wesen nach ungewiss ist; positive Erwartungen lassen sich nur schwer mit einem säkular

wachsenden Schuldenstand vereinbaren. Kreditgeber mögen sich deshalb aus Angst vor Verlusten bei der Kreditvergabe zurückhalten, etwa die niedrigen Zentralbankzinsen nur an einen Teil ihrer Kunden weitergeben, während potentielle Kreditnehmer sich vor Überschuldung fürchten. Auch hierzu allerdings gibt es keine einhellige Meinung, weder in der Wirtschaftswissenschaft noch unter den von ihr mehr oder weniger unterwiesenen wirtschaftspolitischen Praktikern. Tatsächlich erscheint das Angebot an Beschreibungen und Erklärungen für die »säkulare Stagnation« ebenso umfangreich wie das an Therapievorschlägen. Für den sozialwissenschaftlichen Beobachter, der im Streit der Experten über die »richtige« Theorie und Praxis nicht mithalten kann, und für seine Nachforschungen zum Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie muss es reichen, die tiefen Meinungsverschiedenheiten unter den Kapitalverstehern, -bedienern und -bewegern als Ausdruck einer fundamentalen, auf absehbare Zeit nicht ausräumbaren Ungewissheit über die Richtung und potentielle Krisenhaftigkeit der kapitalistischen Entwicklung aufzufassen. Man darf vermuten, dass diese zu dem zu beobachtenden langfristigen Verfall der politischen Legitimität des neoliberalen Wirtschaftsregimes und der es interpretierenden und regierenden wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Eliten ihren Teil beiträgt.

Dafür, dass auch Nullzinsen und die nicht enden wollende Ausweitung der monetären Basis weder Wachstum noch Inflation zu bewirken vermögen, gibt es wie erwähnt zahlreiche teils konkurrierende, teils sich ergänzende Erklärungsversuche, von technokratisch – »die Politik« folgt schlechten Theorien und könnte mit Hilfe besserer Theorien besser sein – bis unorthodox in dem Sinne, dass die Phänomene, die sich die ökonomische Schulweisheit nicht träumen lassen will, auf die Wirkungsmacht konfligierender Interessen und unvereinbarer Handlungslogiken innerhalb des globalisierten kapitalistischen Wirtschaftssystems zurückgeführt werden. Als unorthodox darf die Vermutung gel-

ten, dass die gestiegene Ungleichheit – die Konzentration immer größerer Anteile am gesellschaftlichen Vermögen in den Händen der oberen »ein Prozent«, bei gleichzeitiger Schrumpfung der Mittelschicht und einem Rückgang der Einkommen in der unteren Hälfte der Einkommensverteilung – zusammen mit den lohndrückenden Folgen des globalen Wettbewerbs und der überall vordringenden Individualisierung der Lohnbildung die effektive Nachfrage in den reichen kapitalistischen Ländern so stark beeinträchtigt hat, dass produktions- und beschäftigungserweiternde Investitionen sich dort nicht mehr lohnen. Zugleich, so eine damit kompatible Vermutung, hat der Niedergang der Vereinigten Staaten als globale Hegemonialmacht eine Umsiedelung überschüssigen Kapitals an die Peripherie des kapitalistischen Weltsystems zunehmend riskanter werden lassen; auch die USA können in so unterschiedlichen Ländern wie Ägypten, Russland und China, von Afghanistan, dem Irak oder Pakistan nicht zu sprechen, sichere Verhältnisse und zuverlässige kapitalistische Rechtschaffenheit der dortigen Regierungen nicht mehr selbstverständlich gewährleisten.

Ebenfalls auf die gewachsene Ungleichheit – und die Unfähigkeit oder Unwilligkeit der Regierungen in kapitalistischen Ländern, diese steuer- oder lohnpolitisch zu bekämpfen – bezieht sich die Vermutung, dass die niedrigen Zinsen eben doch inflationäre Wirkungen haben, aber nicht in Arbeits- oder Güter-, sondern in Vermögensmärkten, wo sie zum einen nicht in die übliche Berechnung der Inflationsrate eingehen, während sie zum anderen denen, die Zugang zu niedrigverzinsten Krediten haben, lukrative Kapitalerträge und Spekulationsgewinne – und auf jeden Fall extensive Kreditaufnahme – ermöglichen.[13] So zirkuliert ein Großteil des Kapitals in einem mittlerweile voll

13 Beispielsweise lag im 4. Quartal 2019 die Inflationsrate für das Vermögen privater deutscher Haushalte nach Angabe des Flossbach von Storch Research Institute bei 7,6 % im Vergleich zum Vorjahr.

durchglobalisierten Finanzuniversum, ohne je den Boden der Realwirtschaft berühren zu müssen. Und auch wenn die niedrigen Zinsen nichts anderes bewirken, so können doch die Zentralbanken mit ihnen einen Beitrag zur Sanierung verschuldeter Staaten leisten,[14] die ihre mehr oder weniger hohen Schuldenbestände mittelfristig günstig refinanzieren und damit die fiskalische Belastung aus dem Schuldendienst mindern können. Allerdings geschieht dies unvermeidlich auf Kosten privater Kleinsparer, deren Zinserträge, wenn sie nicht ganz und gar verschwinden, jedenfalls unterhalb der jetzt zwar niedrigen, der Intention nach aber irgendwann später steigenden Inflationsrate bleiben.

Keynes aus der Asche?

Nun darf man, bei aller von ihren Betreibern selbstbewusst in Anspruch genommenen Wissenschaftlichkeit, den tiefsitzenden technokratischen Pragmatismus der makroökonomischen Theorie- und Beraterpraxis, gekoppelt mit einem entschiedenen »Optimismus des Willens«, für den es keine unlösbaren Probleme gibt (oder für den unlösbare Probleme keine sind), nicht unterschätzen. Seit ein paar Jahren setzt sich bei einer wachsenden Anzahl einschlägiger Experten der Gedanke durch, dass die

14 Ebenso wie durch den Aufkauf von Staatspapieren im Rahmen des *quantitative easing*, der deren Renditen drückt und dadurch die Refinanzierungskosten der staatlichen Schuldner ebenso senkt wie den *spread* zwischen den Zinssätzen, die unterschiedlich »kreditwürdige« Staaten an ihre Kreditgeber zu entrichten haben – Ziele, die die EZB nicht zugeben darf, auch wenn jeder Eingeweihte weiß, dass sie sie verfolgt, mit Billigung der noch Eingeweihteren.

geldpolitischen Mittel zur Wiederbelebung des Kapitalismus an ihre Grenzen gestoßen sein könnten und dass selbst die Ultima Ratio der Geldpolitik, der Einsatz von »Helikoptergeld«, die wachstumsabträgliche Nachfragelücke, wenn es denn eine solche gäbe, wohl nicht zu überwinden vermöchte.[15] Wenn aber die Geldpolitik nicht liefern kann, bleibt nur noch die Fiskalpolitik – ein Umschwenken auf eine expansive staatliche Ausgabenpolitik in Abkehr von der neoliberalen Hoffnung auf Wachstum durch Kontraktion.[16] Vor allem in den USA und Großbritannien ging dies folgerichtig mit einer Neubewertung öffentlicher Verschuldung einher, die nunmehr zunehmend allein im positiven Licht der von ihr erhofften Wachstumseffekte gesehen wird.[17] Aus Sicht der in der neoliberalen Epoche theoretisch wie politisch exkommunizierten, sich als »links« verstehenden »keynesianischen« makroökonomischen Minderheitsfraktion konnte dies mit einigem Recht als eine Kehrtwende verstanden werden,

15 Die Idee, frei verteiltes, sozusagen vom Himmel der Zentralbank heruntergeworfenes »Helikoptergeld« zur »Ankurbelung« der »Wirtschaft« einzusetzen, stammt von Milton Friedman. Aus ökonomischer Sicht spricht gegen sie, dass bei einem hohen Schuldenstand die den Sinn der Übung missverstehenden Aufsammler das freie Geld zur Schuldentilgung statt zu zusätzlichem Konsum verwenden könnten. Dass die Verteilung von Geld »für lau« dessen Legitimität als moralisches Disziplinierungs- und Statuszumessungsmittel in einer kapitalistischen »Leistungsgesellschaft« in Frage stellen könnte, ist für makroökonomische Technokraten dagegen kein Thema, jedenfalls kein öffentliches.

16 Letztere von niemandem besser beschrieben als von Marc Blyth (2014).

17 Ein einflussreicher Zwischenbescheid auf dem Weg zu einer Neueinschätzung der fiskalpolitischen Instrumente war die »Presidential Address« von Olivier Blanchard bei der Jahresversammlung der American Economic Association (AEA) im Januar 2019 (Blanchard 2019). Zu Blanchard, der von 2008 bis 2015 Chefökonom des Internationalen Währungsfonds war, siehe den Eintrag in der deutschen Wikipedia: ⟨https://de.wikipedia.org/wiki/Olivier_Blanchard⟩, zuletzt aufgerufen am 8.12.2019.

mindestens aber als Eingeständnis eines historischen Scheiterns und, in dem für Ökonomen charakteristischen optimistischen Fortschrittsverständnis, als überfälliger Durchbruch zu dem, was Ökonomen von Fall zu Fall für wirtschaftliche Vernunft halten.

Die Rückwärtsbekehrung der praktischen Makroökonomie zu einer schuldenfinanzierten expansiven Fiskalpolitik, die der vorher unvorstellbaren Schuldenaufnahme nach Corona den Weg bereitete, bedurfte in den angloamerikanischen Ländern augenscheinlich keiner anspruchsvollen, das Versagen des austeritären Neoliberalismus als Rezept für einen Neustart des kapitalistischen Akkumulationsprozesses erklärenden Theorie; *dass* die neoliberale Makroökonomie versagt hatte, war dort Begründung genug. Ganz anders verhielt und verhält es sich im traditionell schuldenskeptischen Deutschland, sowohl bei der Regierung, die bis zur Corona-Krise im Frühjahr 2020 eisern an der 2009 in das Grundgesetz aufgenommenen »Schuldenbremse« und der »schwarzen Null« als Vorgabe für den Bundeshaushalt festhielt,[18] als auch bei der Mehrheit der deutschen Ökonomen, bei der trotz anhaltender Nichterreichung des Zwei-Prozent-Inflationsziels der Europäischen Zentralbank die Inflationsfurcht immer noch die Angst vor den politischen Nebenwirkungen von durch die EU von oben verordneten »Strukturreformen« überwog. Allerdings war auch hier schon länger, wenn nicht ein Umdenken, so doch ein angestrengtes Nachdenken im Gang, ausge-

18 Und dies wohl auch deshalb konnte, weil Deutschland, im Mittelpunkt des Spinnennetzes der Währungsunion, nach 2008 einen Schuldenabbau von 80 auf knapp 60 % des Sozialprodukts ohne wirtschaftlichen Schaden zu überstehen vermochte und mit seiner nationalen Variante von »Austerität« insgesamt gut gefahren ist. Politisch konnte der gelungene Schuldenabbau dann als Rechtfertigung für die riesige Neuverschuldung nach Corona angeführt werden, vor allem auch als Beglaubigung des Versprechens, die neuen Schulden in höchstens zwei Jahrzehnten zurückzuzahlen. Mehr dazu unten, in Kap. IV.

löst nicht zuletzt durch den liberalen, im Mainstream seiner Disziplin hoch angesehenen Ökonomen Carl Christian von Weizsäcker, der seit Jahren auch öffentlich für eine schuldenfinanzierte Ausweitung der deutschen Staatsausgaben eintrat.[19] Es kann hier nicht darum gehen, über das Für und Wider der Weizsäcker'schen politischen und wissenschaftlichen Interventionen zu entscheiden. Stattdessen sollen Weizsäckers wichtigste Punkte kurz zusammengefasst und in den politischen Zusammenhang des Steckenbleibens des Neoliberalismus und der Anbahnung eines vielfach so verstandenen oder als solchen deklarierten neuen »Keynesianismus« eingeordnet werden.

Als Anhänger des Freihandels und des EU-Binnenmarkts sowie der Währungsunion hatte von Weizsäcker schon früh dafür geworben, die deutschen Staatsausgaben mittels Kreditaufnahme aufzustocken. Dies sollte zu mehr Importen führen und dadurch helfen, das den Bestand des Euro gefährdende wachsende Ressentiment internationaler Handelspartner innerhalb der Währungsunion wegen des deutschen Handelsüberschusses abzubauen und allgemein protektionistischen Bestrebungen in den für Deutschland lebenswichtigen internationalen Märkten den Wind aus den Segeln zu nehmen. Mit dem Einsetzen der Diskussion über »säkulare Stagnation« begann Weizsäcker, über politische Zweckmäßigkeitserwägungen hinaus nach einer sowohl theoretisch tragfähigen als auch praktisch wegweisenden, fiskalpolitisch anschlussfähigen Erklärung für das Phänomen eines hohen Ersparnisüberhangs trotz niedrigster Zinsen zu suchen. Fündig wurde er bei der Theorie des schwedischen Ökonomen Knut Wicksell (1851-1926) über den »natürlichen Zins«, in Kombination mit einer ambitionierten Weiterentwicklung der Kapitaltheorie des österreichischen Ökonomen Eugen von

19 Dazu auch, das Folgende teilweise vorwegnehmend, Streeck (2015b), S. 157f.

Böhm-Bawerk (1851-1914).[20] Weizsäckers These, vorbereitet in Zeitschriftenaufsätzen und Vorträgen und dann detailliert ausgearbeitet in einem gemeinsam mit Hagen Krämer verfassten, Theorie und Empirie umfangreich verbindenden Buch mit dem Titel *Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert: Die große Divergenz* (Weizsäcker und Krämer 2019), erklärt den Ersparnisüberhang als Folge von zwei (und im Wesentlichen nur zwei) parallelen historischen Entwicklungen, die zusammen nichts Geringeres bewirkt hätten als einen Epochenwechsel in der kapitalistischen Wirtschaftsgeschichte. Bei diesen handele es sich zum einen um eine Veränderung der Natur des Produktivkapitals in den »Wissensgesellschaften« des Kapitalismus im 21. Jahrhundert – Produktivität in Köpfen verlangt weniger Investivkapital als Produktivität in Stahlwerken – sowie zum anderen um einen Wandel in der Demographie der industrialisierten Länder infolge längerer Lebenszeiten, in denen nach Eintritt in den Ruhestand der Unterhalt aus Ersparnissen finanziert werden muss. Die Folge sei ein wachsendes Kapitalangebot bei sinkender Kapitalnachfrage, weil wegen der gestiegenen Lebenserwartung mehr gespart wird, als zum Aufbau von Produktivkapital gebraucht wird, wobei die Schere zwischen beiden sich immer weiter öffnet, mit dem Resultat eines gegen oder gar unter null sinkenden »natürlichen Zinses«.

Menschen, die für ihr Alter vorsorgen, sind als Investoren konservativ; eigentlich sind sie, weil sie jedes Verlustrisiko scheuen, überhaupt keine Investoren.[21] So wird aus ihrem Er-

20 Zur Ideengeschichte der Theorie der säkularen Stagnation neuerdings Kurz (2018).

21 Sie personifizieren, in anderen Worten, das Ende der Keynes'schen Identität von Ersparnis und Investition (S = I). Säkulare Stagnation als Folge eines Ersparnisüberhangs bedeutet, dass S (*saving*) dauerhaft größer ist als I (*investment*). Dies kann eine Vielzahl von Ursachen haben, unter denen eine spezielle Risikoscheu einer neuen, nichtunternehmerischen Kategorie von Sparern, wenn es diese denn gibt, vermutlich nur eine von

sparten die Summers'sche Sparschwemme, die sich nicht traut, in die Risikozonen des kapitalistischen Weltsystems vorzudringen und deshalb in den Labyrinthen des Finanzsystems des Zentrums verbleibt, wo sie auf die Zinsen drückt. Nur ein Kreditnehmer, bei dem alle davon ausgehen können, dass er immer liquide sein wird, könnte das zur Altersvorsorge beiseitegelegte und damit der kapitalistischen Wachstumsdynamik entzogene (Nicht-)Kapital reaktivieren; der Einzige, der dafür in Frage käme, ist von Weizsäcker zufolge der Staat. Er, und nur er, kann das risikoscheue Vorsorgekapital aktivieren, indem er es sich leiht, um über seine Steuereinnahmen hinaus kollektive Investitionsgüter nachzufragen und so die unzulängliche private Nachfrage nach individuellen Investitionsgütern makroökonomisch zu ergänzen.[22] Dies kann der Staat umso eher, als die durch den Ersparnisüberhang gedrückten Zinsen ihm eine Kreditaufnahme zum Nulltarif ermöglichen, manchmal vielleicht sogar die Erhebung von Aufbewahrungsgebühren, wenn nämlich negative Zinsen den an die Gläubiger zurückzuzahlenden Betrag

vielen ist. Bereits erwähnt wurden globale politische Instabilität, vor allem an der kapitalistischen Peripherie; generelle wirtschaftliche Unsicherheit, die die Nachfrage nach »safe assets« allgemein steigen lässt, auch ohne demografischen und technologischen Wandel; hohe Ungleichheit mit der Folge sinkender Massenkaufkraft; sowie der Aufbau von riesigen Bargeldreserven durch hochprofitable globale Großunternehmen, gewiss nicht zum Zweck privater Alterssicherung. Unterstützend hinzu kämen neue Möglichkeiten profitabler Verwandlung von Geld in »fiktives Kapital« (*fictitious capital*, Durand 2017; Hudson 2012) in einem immer weiter ausgebauten globalen Finanzsystem sowie die neoliberale staatliche Austeritätspolitik. Für von Weizsäckers Plädoyer für eine schuldenfinanzierte fiskalische Expansion machen die hier genannten, weiteren Ursachen der Nichtidentität von S und I zunächst keinen Unterschied.

22 Weizsäcker kann sich hier auch kreditfinanzierte Steuersenkungen vorstellen, etwa der Mehrwertsteuer; das Hauptargument bleibt davon unberührt.

unter den Nominalwert des aufgenommenen Kredits (und unter die Inflationsrate) sinken lassen.

Weizsäckers Theorie entlastet die Zentralbanken von der Verantwortung für die Zinsflaute und die ausbleibenden Erträge angesparten und risikofrei investierten Kapitals; bei ihm sind sie nicht Treiber, sondern selber Getriebene eines neuen, auf Dauer niedrigen »natürlichen« Zinsniveaus[23] und haben durch ihre als solche unzulänglichen Reflationsversuche vielleicht sogar verhindert, dass die Zinsen öfter als nur gelegentlich und auf breiterer Front unter null gefallen sind.[24] Eine Geldpolitik aber, die Opfer der »säkularen Stagnation« ist statt Täter, wird diese nicht beenden können. Hier muss der Staat mit seiner Fiskalpolitik einspringen – eben jener Akteur der kapitalistischen politischen Ökonomie, den der Neoliberalismus auf eine Rolle als lokaler Durchsetzer eines interventionsfreien globalen Marktes zurückschneiden wollte. Für diejenigen Mitglieder der deutschen Ökonomengemeinde – sie selber sprechen gerne von

23 »Die niedrigen Zinsen sind das Ergebnis von wirtschaftlichen Prozessen. Sie werden nicht wirklich von der Notenbank gemacht. Sie ist gewissermaßen nur ein ausführendes Organ.« Carl Christian von Weizsäcker im Gespräch mit Mark Schieritz: »Sie sind alle Getriebene«, in: *Die Zeit*, 12.9.2019, ⟨https://www.zeit.de/2019/38/carl-christian-von-weizsaecker-zinsen-geldpolitik-schulden⟩, zuletzt aufgerufen am 2.1.2020. Man vergleiche damit die Apotheose der Zentralbanken durch z.B. Adam Tooze, auf die ich weiter unten kurz eingehen werde.

24 Mehr noch, in einer interessanten Volte rechnet von Weizsäcker die in umlagefinanzierten Systemen der Alterssicherung gemachten staatlichen Versprechen künftiger Rentenzahlungen den bestehenden Staatsschulden hinzu, indem er sie als vom Staat geborgtes Privatvermögen der künftigen Rentner klassifiziert. Rhetorisch dient dies dazu, den Nutzen der Staatsverschuldung deutlich zu machen. Hätten nämlich die Beitragszahler ihre Alterssicherung privat durch Kapitaldeckung gewährleisten müssen, dann wäre Kapital in der immensen Größenordnung der virtuellen Staatsschulden stillgelegt worden, mit der Folge eines katastrophalen Sinkens der Zinsen weit unter null.

einer »Zunft« –, die in Erinnerung an ihren ordoliberalen Traditionsbestand Anschluss an den neoklassischen Neoliberalismus gesucht und gefunden hatten, stellt dies eine Herausforderung dar; ihre Antwort der Wahl auf das Wachstumsproblem sind immer noch und auch nach Corona von der EU in Ländern, die es nötig haben, durchzusetzende »Strukturreformen«, notfalls auch gegen den Widerstand der Bevölkerung, nach dem Motto: »Wer nicht hören will, muss fühlen«. Nicht nur, dass von Weizsäcker sich im Laufe der Diskussion als annähernder »Keynesianer« outete, musste ihnen als Provokation erscheinen, sondern auch, dass bei ihm die klassischen Bedenken der *Public-choice*-Schule – dass Regierungen und Politiker öffentliche Mittel immer nur dazu verwenden, die Interessen ihrer jeweiligen Klientel zu bedienen, um so den eigenen Machterhalt zu sichern – keine Rolle mehr spielen und zumindest die Möglichkeit offenbleibt, dass öffentliche Ausgaben ökonomisch effizient sein können (was freilich für die angestrebte Erhöhung der Gesamtnachfrage nach Kapital als solche schon bei Keynes nicht zwingend erforderlich war).

Schulden ohne Reue?

Andererseits lässt von Weizsäckers Diagnose-cum-Therapie zahlreiche Fragen offen, selbst wenn man von möglichen theoretischen Problemen seiner Zwei-Faktor-Theorie des Ersparnisüberhangs und der »säkularen Stagnation« absieht.[25] So bleibt

25 Eine scharf formulierte Gegenposition liefern Mayer und Schnabl (2019). Aus dem *abstract*: »We show that the ability of banks to extend credit ex nihilo and the need of time to produce capital invalidates the IS identity assumed in the Keynesian theory to hold permanently. Further-

unklar, ob die verordnete schuldenfinanzierte expansive Fiskalpolitik allen Staaten bekömmlich sein soll oder nur einem Land wie der Bundesrepublik, das im letzten Jahrzehnt seine Verschuldung zurückgeführt hat. Eine »keynesianische« Verschuldung ist ihrem Erfinder zufolge bekanntlich nur dann eine, wenn sie in dem auf sie folgenden, durch sie auszulösenden Aufschwung wieder abgebaut wird. Aber kann man vor dem Hintergrund der in den reichen Demokratien seit den 1970er Jahren beinah linear gestiegenen Staatsverschuldung erwarten, dass neue Schulden von nun an wirklich »keynesianisch« bleiben?[26] Und welche Bedeutung kommt einem bereits bestehenden, über viele Jahre aufgebauten – und in der Regel gerade nicht durch Wachstum »von selbst« wieder abgebauten – nationalen Schuldensockel zu? Können und sollen Länder wie Italien (138 Prozent des Sozialprodukts im zweiten Quartal 2019) und Belgien (105 Prozent) sich im selben Ausmaß neu verschulden wie Deutschland (61 Prozent) und die Niederlande (51 Prozent), zumal unter dem Dach einer gemeinsamen Währung? Wenn nein, wie sollen in einer Währungsunion zwischen souveränen Staaten unterschiedliche Neuverschuldungsrechte bemessen und zugeteilt, und wie soll dann ihre Überziehung verhindert werden? Oder soll in Europa die Schuldenaufnahme supranational durch die EU erfolgen, wie die Europäische Kommission und das Europäische Parlament sich das schon länger vorzustellen

more, we find no empirical evidence for the savings glut and secular stagnation hypotheses. Instead, low growth can be explained by the emergence of quasi ›soft budget constraints‹ as a result of low interest rates, which reduce the incentive for banks and enterprises to strive for efficiency.« Einer der Autoren, Thomas Mayer, war für kurze Zeit Chef der Forschungsabteilung der Deutschen Bank.

26 Für von Weizsäcker ist das kein Problem; in der von ihm ausgemachten neuen Epoche soll der Staat ja gerade »dauerhaft mehr Schulden machen«. Insofern sei seine Therapie »nicht ganz« keynesianisch (siehe »Sie sind alle Getriebene«).

scheinen, obwohl dort derzeit alle Institutionen fehlen, die für eine legitimationsfähige zwischenstaatliche Allokation der mit ihr zu finanzierenden öffentlichen Ausgaben erforderlich wären?[27]

Vor allem aber setzt von Weizsäckers Plädoyer für eine schuldenfinanzierte Steigerung der Staatsausgaben voraus, dass die von den Staaten zu entrichtenden Zinsen lange, für alle praktischen Zwecke auf Dauer, niedrig bleiben, das heißt gegen null tendieren. Dies plausibel zu machen ist die Funktion der Weizsäcker'schen Weiterentwicklung der Kapitaltheorie, die nicht nur seine Mit-Ökonomen, sondern vor allem auch die Politik überzeugen soll – nämlich davon, dass der Staat, vielleicht nicht jeder, aber doch viele und auf jeden Fall der deutsche, sich auf lange Sicht kostenlos neu verschulden, ja sogar seine Altschulden nach und nach zu Null- oder doch Niedrigzinsen refinanzieren kann. Ähnliche Versicherungen finden sich, wie oben erwähnt, bei Blanchard (2019), wenn auch weniger apodiktisch, und dürften auf jeden Fall von der Europäischen Zentralbank kaum in Zweifel gezogen werden, die ja nun von der ehemaligen Chefin des Internationalen Währungsfonds und seines damaligen Chefökonomen geführt wird – beide, Christine Lagarde wie Blanchard, sind lange demselben institutionellen Interesse verpflichtet, den wirtschaftspolitischen Schwarzen Peter von der Geld- an die Fiskalpolitik weiterzureichen.[28] Inwieweit Re-

27 Das 2020 beschlossene Nach-Corona-Wiederaufbauprogramm in seiner von der Kommission vorgeschlagenen »Next Generation EU«-Fassung wird von einigen Beteiligten als ein erster Schritt zur Supranationalisierung der europäischen Staatsverschuldung betrachtet. Ich diskutiere dieses Projekt unten in Kap. III.

28 Es handelt sich dabei auch um eine interne Auseinandersetzung zwischen internationalen Organisationen und Nationalstaaten wie der Bundesrepublik Deutschland, die spätestens durch den weithin als spektakulär empfundenen, Mitte 2016 erschienenen Artikel dreier Mitglieder des Research Department des Internationalen Währungsfonds un-

gierungen sich freilich darauf verlassen können, ist eine andere Frage. Die fiskalischen Folgen eines eventuell doch steigenden Zinsniveaus könnten nichts weniger als dramatisch ausfallen, ebenso die Folgen für die Beziehungen zwischen den Staaten der EWU, deren hohe wirtschaftliche und finanzielle Interdependenz erneut »Rettungs«-Aktionen wie nach 2008 erforderlich machen könnte. Dass die Zentralbanken einschließlich der EZB dann die Zinsen dauerhaft drücken könnten, um dies zu verhindern, kann jedenfalls von Weizsäcker nicht wirklich versprechen; seine Theorie schließt das eigentlich aus. *Nicht* ausschließen kann sie dagegen, dass nach erfolgreicher fiskalischer Absorption des Ersparnisüberhangs – vielleicht infolge der Nach-Corona-»Wiederaufbau«-Maßnahmen? – das Zinsniveau wieder steigen wird; Weizsäcker selber hat ebendies in der öffentlichen Diskussion mehrfach in Aussicht gestellt, um die über die Nichterträge ihrer Ersparnisse besorgten, ebenso risikoscheuen wie staatsschuldenaversen deutschen Sparer für seine Antistagnationstherapie zu gewinnen.[29]

ter der Überschrift »Neoliberalism: Oversold?« öffentlich sichtbar wurde (Ostry et al. 2016).

29 »Die öffentliche Hand müsste neue Kredite aufnehmen. Dadurch würde sich die Nachfrage nach Kapital erhöhen. Das wachsende Kapitalangebot würde absorbiert und die Zinsen würden wieder steigen. Davon würden die Sparer profitieren« – siehe von Weizsäcker, »Sie sind alle Getriebene«. Dazu auch von Weizsäcker (2019), wo er, im institutionellen Niemandsland des rationalistischen Voluntarismus komfortabel zuhause, allerdings auch ein weltumspannendes Abkommen zur Fixierung eines globalen Realzinses bei 1 oder 1,5 % vorschlägt: »Ist der tatsächliche Realzins geringer, so sind [...] die Staaten mit Leistungsbilanzüberschüssen [...] verpflichtet, durch eine expansive Fiskalpolitik für zusätzliche Nachfrage zu sorgen [...]. Hierdurch vermindert sich auch ihr Leistungsbilanzüberschuss – und das Realzinsniveau steigt. Liegt der tatsächliche Realzinssatz hingegen über dem optimalen Wert, so sind die Staaten mit Leistungsbilanzdefiziten in der Pflicht. Sie müssen dann mehr Sparsamkeit üben, indem sie die Ausgaben senken oder

Weizsäckers Vorschlag zur Überwindung der säkularen Stagnation bietet eine Gelegenheit, einige der Aporien der kapitalverstehenden Ökonomie, die blinde (oder doch nicht so blinde) Parteilichkeit und die politischen Selbsttäuschungen der an der Diskussion Beteiligten sowie die im Spannungsfeld von Globalismus und Demokratie sich ergebenden institutionellen Blockaden exemplarisch herauszuarbeiten. Was die Begeisterung der Sozialdemokraten über die sich abzeichnende Wendung von der Geld- zur Fiskalpolitik angeht – den Rückzug aus der Sackgasse der neoliberalen Austerität und den Aufbruch in einen neuen Verschuldungs-»Keynesianismus« –, so verdrängt sie den Umstand, dass die Beschaffung öffentlicher Mittel durch Schuldenaufnahme statt durch Besteuerung aus demokratischer Perspektive, insbesondere in einer Epoche rapide steigender wirtschaftlicher Ungleichheit, allenfalls eine Notlösung sein kann, und eine möglicherweise gefährliche dazu. Grundsätzlich handelt es sich ja um dasselbe überhängende Kapital, das der Staat im Prinzip ebenso gut konfiszieren, im Sinne von wegsteuern, könnte.[30] Leiht er es sich, so bleibt die Ungleichheit der Einkommen und Vermögen unverändert, deren Zunahme[31] bei entsprechendem Rückgang der Massenkaufkraft ja doch wohl zu den Ursachen der säkularen Stagnation gehören dürfte. Auch kann geliehenes Kapital, anders als weggesteuertes, von seinen

die Steuersätze anheben. Dadurch sinkt der Weltkapitalzins [...].« Mittlerweile sollte bekannt sein, dass jedenfalls ein Teil der Wähler (der »populistische«) hier würde mitreden wollen.

30 Dazu Streeck (2015b), S. 155-158.

31 Nicht zuletzt infolge der Senkung der Spitzensätze bei der Einkommens- und Unternehmenssteuer im Zuge der »Angebotspolitik« seit den 1990er Jahren. Man kann plausibel vermuten, dass es ohne die neoliberalen Steuersenkungen nicht nur weniger Ersparnisüberhang gäbe, wenn überhaupt, sondern auch eine geringere Notwendigkeit, öffentliche Ausgaben durch Kredit statt durch Steuern zu finanzieren. Siehe ebd., S. 139-147.

Eigentümern an die nächste Familiengeneration vererbt werden, mit dem Ergebnis einer längerfristigen Verfestigung der Verteilungsverhältnisse, vor allem bei immer weiter sinkenden Erbschaftssteuern. Selbst wenn sich zeitweise keine Zinserträge einstellen, die das eingesetzte Kapital gegen Wertverluste absichern, wenn sie es schon nicht vermehren, sind Staaten für flottierendes Kapital ein sehr sicherer Hafen.[32]

Dass ein liberaler Ökonom wie von Weizsäcker auf die verteilungspolitische Kehrseite einer indirekten Privatisierung von Staatsaus- und -aufgaben durch Kreditfinanzierung hinweist, kann man nicht wirklich verlangen. Anders ist dies links der Mitte, wo sich aber die Internationalisten längst mit der internationalistischen Steuerflucht als unabänderlicher kosmopolitischer Begleiterscheinung nationaler Weltoffenheit abgefunden zu haben scheinen.[33] Ebenfalls stillschweigend hingenommen

32 Soweit die überhängenden privaten Ersparnisse tatsächlich zur Sicherung des Lebensunterhalts nach der Erwerbsphase dienen, könnte ihre Wegbesteuerung durch Erweiterung der solidarischen Alterssicherung mittels Umlageverfahren leicht kompensiert werden; auch dadurch würde sich der Staat ja weiter verschulden. Ohnehin ist der Anteil derer an der Erwerbsbevölkerung, die tatsächlich Geld für ihr Alter auf die Seite legen können, nicht sehr groß – und wird mit dem weitreichenden Übergang zu prekärer Leichtlohnbeschäftigung tendenziell kleiner. Letzteres gilt auch für die Rentenansprüche, vor allem von länger prekär und unregelmäßig Beschäftigten.

33 Nicht so Thomas Piketty, der davon absieht, wie andere auf der Linken Staatsverschuldung als Problem kleinzureden, und sie im Zusammenhang mit der »Verteilung des Reichtums, insbesondere zwischen öffentlicher und pürivater Sphäre« betrachtet (Piketty 2014, S. 540). Schulden, so Piketty, laufen oft auf eine unsichtbare Art der Umverteilung von Reichtum »von den Armen zu den Reichen« hinaus, »from people with modest savings to those with the means to lend to the government (who as a general rule ought to be paying taxes rather than lending)« (ebd., S. 566). Schuldenabbau ist deshalb für Piketty keineswegs Anathema, auch weil er sich der Last bewusst ist, die Zinszahlungen für demokratisch gewählte Regierungen bedeuten (ebd., S. 544). Darüber hinaus sei

wird der Umstand, dass verschuldete Staaten sich proportional zu ihrer Verschuldung in Abhängigkeit von ihren Kreditgebern – dem »Marktvolk« der internationalen Finanzindustrie – und unter deren Aufsicht begeben; verspielen sie, etwa durch »sozialistische Experimente«, deren »Vertrauen« in ihre »Kreditwürdigkeit«, ausgedrückt unter anderem in ihrer Bewertung durch die amerikanischen Rating-Agenturen oder, noch besser, ihrer jährlichen Erwirtschaftung eines Netto-Überschusses in ihrem regulären Haushalt, können die Refinanzierungskosten für ihren dann weiter gewachsenen Schuldenberg jederzeit als Mahnung und zur Strafe nach oben angepasst werden.[34] Aus liberaler Sicht ist das kein Problem – sorgt doch die Disziplinierung der Staaten durch »die Märkte« dafür, dass Politik sich im Rahmen der kapitalistischen Vernunft hält und den von der *Public-choice*-Theorie postulierten politischen Verschwendungsversuchungen widersteht. Eine Linke freilich, der es noch um Demokratie und nicht schon vor allem um die moralische

Inflation, das politisch bevorzugte Instrument für den Abbau von Staatsschulden, ein »relatively crude and imprecise tool« (ebd., S. 547). Allgemein warnt Piketty vor den negativen Verteilungseffekten von Schuldenabbau mittels Geldpolitik, wie immer wieder von der EZB versucht (ebd., S. 550). Ich lasse die Frage beiseite, ob und inwiefern Pikettys Vorschläge für eine höhere Besteuerung großer Einkommen und Vermögen realistisch sind.

34 Hierzu im Detail Streeck (2015b), S. 159-174. Zur Rechtfertigung der Neuverschuldung insbesondere nach Corona ist von linker Seite immer wieder zu hören, dass Staatsschulden nicht zurückgezahlt werden müssten, weil sie »ewig« sein könnten: ein Staat stirbt nicht, anders als sein König. Das ändert freilich nichts daran, dass die ausgestellten Schuldscheine bedient und die Gläubiger nach Ablauf ausgezahlt werden müssen. Zwar können Staaten zu diesem Zweck erneut Kredit aufnehmen, aber nur, wenn sich (neue) Gläubiger finden und zum dann geltenden Zinssatz. Dieser stellt vermutlich auch das allgemeine Haushaltsgebaren des Schuldnerstaats in Rechnung sowie die Höhe des zu diesem Zeitpunkt akkumulierten Schuldenberges.

Wünschbarkeit und politische Unumkehrbarkeit der »Globalisierung« geht, müsste eigentlich die Möglichkeit einer Beherrschung nationalstaatlicher Politik durch internationale Kapitalmärkte mindestens als Schönheitsfehler eines erneuerten »Keynesianismus« wahrnehmen und diskutieren (Streeck 2015b, S. 159-174).

Des Weiteren erscheint bemerkenswert, und ist für den Nichtökonomen erstaunlich, dass die institutionellen Voraussetzungen des Weizsäcker'schen oder irgendeines anderen Neokeynesianismus in der ökonomischen Diskussion an keiner Stelle zur Sprache kommen. In Deutschland gibt es keine Zweidrittel-Mehrheit für eine Abschaffung der Schuldenbremse, und es wird sie wohl auch nach Corona nicht geben. Die 2020 beschlossene gigantische Neuverschuldung stützt sich auf eine sehr enge, zusammen mit der Schuldenbremse eingeführte Ausnahmeklausel. Diese kann jedenfalls nicht gewohnheitsmäßig in Anspruch genommen, und auch die Bindung an eine staatlich zu erklärende Notlage kann nicht ohne weiteres gelöst werden. Schon beim allfälligen nächsten Auftreten eines »neuartigen Coronavirus« scheint eine Wiederholung der »Rettungsmaßnahmen« von 2020 auch politisch schwer vorstellbar. Und auf EU-Ebene könnte der Fiskalpakt wohl kaum noch einmal einfach ausgesetzt werden; wenn die Staatsfinanzen auf Dauer zum Aufsaugen eines unablässig wachsenden »Ersparnisüberhangs« gebraucht werden sollen, müsste er neu verhandelt und das Ergebnis müsste von allen beteiligten Ländern ratifiziert werden. Wie nahezu jede Vertragsrevision auf dem heutigen Integrationsniveau scheint dies wegen der großen Zahl der Mitgliedstaaten und der Heterogenität ihrer Interessen praktisch ausgeschlossen zu sein.[35]

35 Was die EU als supranationale Institution selber angeht, so fehlt es ihr bislang an jeder fiskalpolitischen Souveränität. Im Herbst 2020 war noch unklar, wie Ursula von der Leyens »Next Generation EU«-Projekt, schuldenfinanziert auf einem zunächst veranschlagten Niveau

Spätestens hier nun stoßen wir ein weiteres Mal auf eine Grundfrage der politischen Ökonomie im ausgehenden Neoliberalismus: die nach der Rolle des Nationalstaats im Kontext des internationalen Staatensystems, also auf das zentrale Thema dieses Buchs. Weizsäckers Therapievorschlag liest sich auf den ersten Blick, als sei er für jeden Staat gleichermaßen geeignet und an alle Staaten gleichermaßen adressiert; bei genauerem Hinsehen jedoch passt er vor allem auf Deutschland. Hier war bis vor Corona die Schuldenlast im Rückgang begriffen, obwohl Deindustrialisierung und Bevölkerungsalterung rasch voranschritten. Zugleich wurden die von Deutschland als europäische Hegemonialmacht[36] zu bestreitenden Aufwendungen für den Unterhalt der Währungsunion – oder anders: wurde der vom deutschen Staat zugunsten der deutschen Exportindustrie in Gestalt von Ausgleichszahlungen aller Art zu entrichtende Eintrittspreis in den europäischen Binnenmarkt – immer höher; und ihn aus dem deutschen Steueraufkommen zu bestreiten wurde politisch immer schwieriger. Was läge da näher, als die erforderlichen Mittel durch Kreditaufnahme zu beschaffen? Dies wäre nicht weiter problematisch, wenn alle von der Stagnationstheorie zu höherer Verschuldung aufgeforderten Staaten souveräne Nationalstaaten und als solche allein ihren Bürgern gegenüber demokratisch verantwortlich wären;[37] über eine zu hohe

von 750 Milliarden Euro für sieben Jahre, an den Europäischen Verträgen vorbeigeschleust werden sollte. Selbst wenn es gelänge, eine Schuldenaufnahme durch die EU in Höhe von 1 % des EU-Sozialprodukts zusätzlich zu den aus nationalen Haushaltsmitteln bestrittenen Mitgliedsbeiträgen von ähnlicher Höhe auf Dauer zu stellen, wäre nicht auch nur annähernd die Größenordnung erreicht, die erforderlich wäre, um einen Ersparnisüberhang von säkularen Krisendimensionen, wenn es einen solchen denn gäbe, produktiver Verwendung zuzuführen.

36 Siehe hierzu unten, insb. Kap. IV.

37 Dies ist eine zentrale Voraussetzung der sogenannten Modern Monetary Theory (MMT), eines unorthodoxen makroökonomischen Ansat-

oder eine zu niedrige Schuldenaufnahme müssten ihre Regierungen dann einzig und allein ihrem Wahlvolk Rechenschaft ablegen.

Anders liegen die Dinge, wenn zwischen den beteiligten Staaten starke, ihre Souveränität einschränkende, sie aber nicht aufhebende institutionelle Bindungen bestehen, wie in der Europäischen Währungsunion. Die dann zu erwartenden externen Effekte einzelstaatlicher Politiken würden unvermeidlich zu strategisch-opportunistischem Verhalten einladen, wie man es von Staaten, wenn auch nicht notwendig von Individuen, realistischerweise erwarten muss. So müsste Deutschland bei einer Lockerung des Fiskalpakts befürchten, dass es in anderen, schon jetzt hochverschuldeten europäischen Ländern zu neuen Verschuldungswellen kommen könnte, die später in schwer abweisbare Forderungen nach Schuldenerlassen oder »solidarisch« zu finanzierenden Banken- oder gar Staatssanierungen einmünden könnten. Schon deshalb würde Deutschland nach Corona gute Gründe haben, zu seiner Schuldenbegrenzungspolitik *als einer europäischen Politik* zurückzukehren, auch wenn erhöhte eigene, nur durch Verschuldung finanzierbare Infrastrukturinvestitionen in seinem eigenen nationalen Interesse lägen. Dies, weil in der Zwischenposition, in welcher der Globalismus steckengeblieben ist, im Normalfall nur Regelungen durchsetzbar sind, die für alle gleich restriktiv sind, egal wie suboptimal sie für jeden Einzelnen sein mögen.

zes, der mit dem Neokeynesianismus jedenfalls den Glauben an die Notwendigkeit und Wirksamkeit einer ohne Steuererhöhungen oder gar ohne Steuern auskommenden fiskalischen Expansion teilt (siehe Mitchell und Fazi 2017b).

Ratlos

Darüber, wie die Krankheit der säkularen Stagnation zu heilen wäre und wer der Arzt sein könnte – die Nationalstaaten, ihre Zentralbanken, die G20 oder doch eher die G8, die USA oder die EU, miteinander oder gegeneinander und mit oder ohne China –, besteht nicht einmal annähernd Einigkeit. In den zwölf Jahren zwischen Finanz- und Corona-Krise hat der Streit der Weisen und Mächtigen zu nichts geführt, was die schlechte Stimmung in den kapitalistischen Zentren hätte aufhellen können – weder in den USA mit dem Präsidenten Donald Trump noch im Großbritannien des Brexit oder im Frankreich der »Gelbwesten«, nicht in Italien mit seiner ausgelöschten politischen Mitte und selbst in Deutschland nicht mit dem Aufstieg der AfD besonders im Osten, wo sie auf dem Weg ist, die Wählerschaft der Linkspartei zu übernehmen. Wie groß die Ungewissheit ist und schon vor Corona war, zeigt ein kurzer Rückblick auf die nach dem »Ende der Geschichte« 1989 erwogenen und für zu leicht befundenen kapitalismuspolitischen Patentrezepte. Sollte Wachstum in den 1990ern durch Konsolidierung der Staatsfinanzen, Abbau von Staatsschulden und eine restriktive Fiskalpolitik wiederhergestellt werden, so soll es heute im Gegenteil eine Ausweitung der Staatsausgaben durch Aufnahme neuer Schulden erfordern. Waren Staatsschulden kurz nach 2008 jenseits einer festen Obergrenze noch ein absolutes Wachstumshindernis (Reinhart und Rogoff 2009; 2010), so wird heute empfohlen, in der Praxis auszutesten, wie lange sie wachstumsförderlich sein können. Und war zunächst die endgültige Ausrottung der Inflation das Ziel, zu erreichen durch strikte Trennung von Geld- und Fiskalpolitik, unter anderem durch Ausgliederung der Zentralbanken aus staatlicher Kontrolle und ihre strikte Verpflichtung auf Geldwertstabilität, so wird nun mit allen Mitteln versucht, die Inflation neu zu beleben, zwecks Neubelebung des Wachs-

tums. Wo einst Geld knapp und damit stabil und vertrauenswürdig gehalten werden musste, sollen die Zentralbanken es jetzt unbegrenzt herstellen dürfen (»and believe me, it will be enough« – genug für wen?), und statt sich um Geldwertstabilität und nichts anderes zu kümmern, sollen sie jetzt Verantwortung für Wachstum, Beschäftigung und die Umwelt übernehmen und den Gläubigern jeder Art ihre Kredite abkaufen, um sie mit frisch geschöpftem Geld gegen Zahlungsausfälle zu versichern.[38]

Makroökonomische Expertendiskussionen gehen an den mehrheitlich kleinen Leuten vorbei; die Ratlosigkeit der Berater aber am rätselhaften Ende einer Epoche und im Angesicht des nicht weniger rätselhaften Anfangs der nächsten dringt, da kann man sicher sein, irgendwie demoralisierend nach unten durch. Ungewissheit regiert die Stunde – eine Stunde, in der die überraschendsten Theorien und Therapien aus den erstaunlichsten Böden sprießen. Im August 2019 schlug der Gouverneur der Bank of England, Mark Carney, beim jährlichen Treffen der Zentralbanker in Jackson Hole, Wyoming, die Einführung einer globalen Digitalwährung vor, die an die Stelle des US-Dollars als internationale Verrechnungseinheit treten soll; dies solle bewirken, dass die Staaten der Welt ihre Dollarreserven auflösen, die sie als Versicherung gegen Schwankungen der amerikanischen Währung und Wirtschaft aufgebaut hätten – noch eine Erklärung für die »Sparschwemme«, und noch eine Antwort auf dieselbe: die Libra der Firma Facebook.[39] Zwei Monate später beklagte sein Vorgänger, Mervyn King, bei einer Konferenz des IWF, dass seit 2008, also einschließlich seiner Zeit als Gouver-

38 Zur neuen Rolle der Zentralbanken als technokratische Regierungsinstanz siehe unten, Kap. III, am Beispiel der Europäischen Währungsunion.

39 »Mark Carney: Dollar is too dominant and could be replaced by digital currency«, in: *The Guardian*, 23.8.2019. (Sofern keine deutschsprachigen Quellen angegeben sind, stammen sämtliche Übersetzungen fremdsprachiger Texte in diesem Buch von mir, WS).

neur (2003-2013), nichts geschehen sei, um eine Neuauflage der Krise zu verhindern: »Indem wir an der neuen Orthodoxie der Geldpolitik festhalten und so tun, als hätten wir das Bankensystem sicher gemacht, schlafwandeln wir in Richtung jener Krise [...]«.[40] Im Bericht des *Guardian* heißt es weiter: »King sagte, dass die Welt mit einer verzerrten Nachfrage- und Produktionsstruktur in die Krise hinein- und auch wieder herausgegangen sei. Um einer Niedrigwachstumsfalle auf Dauer zu entkommen, bedürfe es einer Reallokation von Ressourcen von einer Nachfragekomponente zur anderen, von einem Sektor zum anderen und von einem Unternehmen zu einem anderen. ›Es hat in Teilen der Wirtschaft Investitionsexzesse gegeben – der Exportsektor in China und Deutschland sowie der Bereich gewerblicher Immobilien in anderen hochentwickelten Volkswirtschaften –, wohingegen es in anderen haperte – etwa im Bereich der Infrastrukturinvestitionen in vielen westlichen Ländern. Um ein solches Umsteuern bei den Ressourcen – sowohl Arbeit als auch Kapital – zu bewerkstelligen, ist ein ganzer Strauß von Maßnahmen nötig, der weit mehr umfasst als bloß geldpolitische Anreize.‹« Als Therapie schlägt King geheime Gespräche der Zentralbanken mit Politikern vor, denen zu erklären sei, wie verwundbar sie sind: »Der Kongress würde mit der Wahl zwischen einem finanziellen Armageddon und dem Außerkraftsetzen einiger jener Regeln konfroniert, die nach der letzten Krise eingeführt wurden, um die Kreditvergabefähigkeit der Fed zu beschneiden.« Die Ratlosigkeit der Geldartisten, durch Corona sicher nicht behoben, kann, soweit sie in irgendeiner Form nach unten durchsickert, gar nicht anders, als ein fundamentales Motivations- und Legitimationsproblem des gegenwärtigen Kapitalismus zu verschärfen, auf das nun als Nächstes genauer einzugehen sein wird.

40 »World economy is sleepwalking into a new financial crisis, warns Mervyn King«, in: *The Guardian*, 20.10.2012.

Aussichtslos: Kapitalismus ohne Jenseits

Im Kapitalismus geht es bekanntlich um die endlose Vermehrung vermehrungsfähigen und vermehrungsbereiten Kapitals. Alle Mitglieder einer Gesellschaft, die ihre Wirtschaft kapitalistisch betreiben lässt, müssen sich dazu heranziehen lassen, obwohl das Ergebnis der ihnen abverlangten, nach oben offenen Anstrengungen der Natur des Kapitalismus entsprechend als Privateigentum in den Händen einer kleinen Minderheit landet. Damit auch diejenigen mitspielen, die keinen Anteil an dem gemeinsam produzierten Ergebnis zu erwarten haben – die als Kostenfaktor in die Berechnung eines Gewinns eingehen, den andere machen –, bedarf es wirksamer Motivationstechniken, die an ständig sich ändernde Produktionsweisen und Produktionsverhältnisse angepasst werden müssen – in Gestalt von »Arbeitsanreizen«, die von religiösen Erlösungsversprechen (Weber, Max 2002 [1904/5]) über die Androhung von Kriminalstrafen und die Aussicht wirtschaftlicher Not (Marx 1966 [1867]) bis hin zu Haus- und Konsumentenkrediten, Entlohnung oberhalb des Marktpreises (*efficiency wages*), einer das Arbeitsangebot durch *push* und *pull* ausweitenden Sozialpolitik, Karriereleitern in »internen Arbeitsmärkten«, »Leistungsprämien« und, heute sehr wichtig, einem unendlichen Nachschub immer neuer und ständig »verbesserter« Konsumgüter reichen. Das Problem, das so gelöst werden soll, ist von Marx in seinen wirtschaftshistorischen Untersuchungen (dort anders formuliert) als eine ständig präsente *subsistenzwirtschaftliche Versuchung* beschrieben worden: es mit dem Erreichten gut sein zu lassen und sich mit einem eingelebten, als angemessen überlieferten Konsumniveau zu bescheiden. Auch Weber zufolge ist Traditionalismus in diesem Sinn[41] der Todfeind des

41 Traditional ist nicht dasselbe wie traditionell. Ich verwende »traditional« mit Weber zur Bezeichnung einer Handlungsorientierung, der

Kapitalismus, weil dessen Prosperität davon abhängt, dass die Mitglieder einer von ihm durchdrungenen Gesellschaft erfolgreich dazu erzogen werden, so viel wie möglich aus ihrer Arbeitskraft herauszuholen, statt diese bei Erreichung eines bestimmten Ertrags ruhen zu lassen – Output-Maximierung statt Input-Minimierung.[42]

Der Kapitalismus der Nachkriegszeit, neu aufgebaut nach dem Desaster der Weltwirtschafts- und Demokratiekrise der ersten Jahrhunderthälfte, gewann die Kooperation der Nichtkapitalisten mit Hilfe eines umfassenden politisch-ökonomischen Fortschrittsversprechens. Rückversichert durch politische Demokratie und gewerkschaftliche Vertretung, schloss es stetig steigende Löhne, Mitbestimmung der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz und im Unternehmen, Vollbeschäftigung und Beschäftigungsstabilität in national unterschiedlichen Ausprägungen, eine Marktzwänge eindämmende und abwehrende Sozialpolitik sowie laufende egalitäre Korrekturen der Verteilung des Sozialprodukts zwischen Kapital und Arbeit ein. Zugrunde lag dem ein politischer Gesellschaftsvertrag, in den englischsprachigen Ländern unter der Bezeichnung *post-war settlement* bekannt, der den Fortgang der Akkumulation von Kapitalistenkapital

das Althergebrachte, *weil* es althergebracht ist, als legitime Norm gilt, im Gegensatz zum Modernismus, wo es im Fortschritt zurückgelassen werden muss.

42 So gesehen war das Problem der »ursprünglichen Akkumulation«, anders als von Marx vermutlich angenommen, mit der Formierung der modernen Arbeiterklasse im 19. Jahrhundert nicht gelöst; es stellte sich vielmehr als Dauerproblem heraus (Streeck 2017d). Noch Keynes nahm bekanntlich an, dass Menschen sich auf einem bestimmten Niveau der Bedarfsbefriedigung aus dem kapitalistischen Arbeitsmarkt in dem Maße schrittweise zurückziehen würden, wie höhere Produktivität es ihnen ermöglichen würde, ihren gewohnten Lebensstandard mit entsprechend verringertem Arbeitsaufwand zu verdienen. Nach Keynes' Einschätzung hätte dies noch im 20. Jahrhundert zu einer 15-Stunden-Woche führen sollen (Keynes 1963 [1930]).

durch politisch vermittelte und garantierte Zugeständnisse an jene große Mehrheit der Bevölkerung gewährleistete, die an der unendlichen Anhäufung von privateigenem Kapital eigentlich kein Interesse haben konnte.

Spätestens in den 1970er Jahren erwies sich diese Lösung des kapitalistischen Motivationsproblems jedoch als kontraproduktiv; jedenfalls ist das ein wichtiger Teil meiner Interpretation der Krise der 1960er Jahre, die in den Massenstreiks von 1968 und 1969 kulminierte. Das, was die Wachstumsdynamik wiederherstellen sollte, drohte sie nun zu beeinträchtigen: hohe und erwartbar steigende Löhne etwa, ein »rigides« Beschäftigungsregime im Arbeitsmarkt und am Arbeitsplatz sowie industrielle Bürgerrechte (T.H. Marshall) für Arbeitnehmer, die nicht zuletzt dazu genutzt werden konnten, durch Verkürzung der Arbeitszeit das Arbeitsangebot zu rationieren. So kam es zur neoliberalen Revolution, die den demokratischen Nationalstaat als sozialen Ort des Nachkriegskompromisses attackierte, zusammen mit dem in ihm institutionalisierten Fortschrittsversprechen und der Gefahr eines neuen Subsistenztraditionalismus.[43] Verbesserte Motivationstechniken waren nun gefragt, die den Fortgang der kapitalistischen Akkumulation von politisch vermittelten wirtschaftlichen und sozialen Gegenleistungen unabhängiger machen sollten. Eine zentrale Rolle im Kampf des Kapitals gegen die Lustlosigkeit seiner Bediener und die Stagnation seiner Vermehrung spielte die Erhöhung des Wettbewerbsdrucks auf die Arbeitnehmer der westlichen »Wohlstandsgesellschaften«, insbesondere über nationale Grenzen hinweg im Zuge der »Globalisierung«, zur Erzwingung größerer Anstrengungen und gefügigerer Anpassung an sich ändernde Marktbedingungen sowie durch Herausbildung einer veränderten »Gou-

43 Zur neoliberalen Wende in den späten 1970er Jahren siehe Streeck (2015 b), S. 88-96, sowie unter vielen anderen Glyn (2006), Harvey (2005), Kotz (2015) und Brown (2003).

vernementalität«, eindrucksvoll beschrieben von Foucault (2004).

Die neoliberale Revolution ersetzte sozialen Fortschritt als Arbeitsanreiz durch, mit einer spätestens seit Anfang des 21. Jahrhunderts gängig gewordenen Formel, Angst und Gier (*fear and greed*; bezogen auf die postkommunistischen Länder Ost- und Mitteleuropas siehe Bohle und Greskovits 2009). Anders ausgedrückt ging sie daran, wie Colin Crouch (2011) es formuliert hat, aus den mit sozialen Rechten ausgestatteten Bürgern des Wohlfahrtsstaats verängstigte Arbeiter und zuversichtliche Konsumenten zugleich zu machen: getrieben von Existenzsorgen einerseits und gezogen von einem ständig erneuerten, wachsenden Angebot sozial obligatorischer Konsumgüter andererseits. Dieses Projekt ist heute ins Stocken geraten. Dort, wo der neoliberale Raubbau an den Institutionen des sozialen Schutzes die Masse der Bevölkerung zu neuen Bemühungen antreiben sollte, bewirkte er eine immer ungleicher werdende Verteilung der Produktionsergebnisse und, sehr wahrscheinlich, eine Stagnation oder gar einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktivität. Für den Großteil der vom Verkauf ihrer Arbeitskraft Abhängigen bedeutete dies, dass der für die Verteidigung des Erreichten erforderliche Aufwand immer größer und das mit gegebenem Aufwand Erreichbare immer weniger wurde. Fortschritt rückte in weite Ferne oder hing, individualisiert, von verdoppelter Mühe, privilegierten Ausgangsbedingungen und glücklichen Zufällen ab. Selbst das subsistenzialistische Sicheinrichten in einer traditional-statischen Lebensweise erforderte jetzt vermehrte Anstrengungen – eine stets wachsame Bereitschaft zu beflissener Anpassung an sich laufend und unvorhersehbar ändernde Markt- und Konkurrenzverhältnisse, bei hohem Risiko eines Absturzes und ohne Garantie eines guten Endes.

Niemand weiß wirklich, wie die in Gang befindliche *revolution of sinking expectations* zu beenden wäre. Auf Versprechungen kapitalistischen Fortschritts zu setzen, etwa im Zusammen-

hang mit der sogenannten Digitalisierung, traut sich niemand mehr; Digitalisierung wird denn auch politisch nicht als Hoffnung, sondern als »Herausforderung« vermarktet. Auch eine Rhetorik von Schweiß, Blut und Tränen als Ermunterung zu »schmerzhaften Strukturreformen« zündet nicht, wenn die Aussicht auf eine glänzende Zukunft am Ende der Durststrecke fehlt. Ermahnungen an die Vielen, mit weniger zufrieden zu sein, aktueller denn je auch vor dem Hintergrund der sich aufbauenden Umweltkrise, können bei wachsender Ungleichverteilung zugunsten der Wenigen kaum auf Gehör hoffen. Dasselbe gilt für neoliberale Aufforderungen zu prokapitalistisch-altruistischem Enthusiasmus darüber, dass nach irgendwelchen Weltbank- und anderen Berechnungen heute weniger Erdenbewohner denn je mit weniger als 1,90 US-Dollar am Tag, in Preisen von 2011, auskommen müssen.[44] Menschliche Bedürfnisse bemessen sich nicht absolut, sondern relativ zu den jeweiligen lokalen Lebens- und Arbeitsbedingungen – ganz abgesehen davon, dass Wohlstand nicht nur vom Pro-Kopf-Einkommen abhängt, sondern auch und wohl sogar überwiegend von kollektiven Gütern, wie Zugang zu sauberem Wasser und gesundheitlicher Versorgung – Corona! –, hygienischer Abfallbeseitigung und der Abwesenheit von Korruption und Gewalt. Die heraufdämmernde Ahnung, dass die Grenzen des Wachstums einer kapitalistischen

44 1,90 US-Dollar, in Preisen von 2011, markiert nach der Definition der Weltbank die Schwelle, an der »extreme Armut« endet. Angeblich lebten im Jahr 1800 (als es allerdings noch keine Dollars gab) etwa 80 % der Erdbevölkerung in extremer Armut, während es 2015 nur noch 20 % gewesen sein sollen. Andere Schätzungen, etwa der Vereinten Nationen, kommen für 2015 auf 10 %. Einigkeit besteht unter den an derartigen Berechnungen Beteiligten, dass die Anzahl der extrem Armen, wie definiert und gemessen, in jüngster Zeit zurückgegangen ist, angeblich von rund 2 Milliarden 1980 auf weniger als eine Milliarde 2015; siehe https://en.wikipedia.org/wiki/Extreme_poverty), zuletzt aufgerufen am 19.12.2020.

Kapitalvermehrungswirtschaft näher gerückt sein könnten, verbindet sich bei immer mehr Menschen mit der Erfahrung zunehmender Arbeits- und Lebensmühe; steigender Aufwand für sinkende Erträge lässt die Frage aufkommen, wann die Kosten eines kapitalistischen Lebens den Nutzen des Kapitalismus für seine Bediensteten endgültig übersteigen werden. Kein Wunder, dass die Stimmung so schlecht ist und Trotzreaktionen wie die der »Gelbwesten« oder der Freunde des Braunkohlebergbaus überall zu beobachten sind.

Politik im stagnierenden Kapitalismus steckt fest, weil sie nicht mehr weiß, wie sie diesen und sich selbst, wen zuerst und wie beide zusammen legitimieren soll: durch Beschwörung neuen Wachstums oder durch antimaterialistische Bußpredigten für eine Rückkehr zu einem einfacheren Leben mit Wasser statt Wein bei Champagner für die *happy few.* In der Nachkriegsvergangenheit der *mixed economy* bezog der Kapitalismus seine Legitimität aus politischen Versprechungen einer beruhigten Existenz im Windschatten der kreativen Zerstörung und unbehelligt von ihr. Soziale Stabilität beruhte auf massenhaft verbreiteten »fiktionalen Erwartungen« (Beckert 2013; 2014; 2018) eines zukünftigen quasiverrenteten Daseins[45] außerhalb des Rattenrennens des kapitalistischen Fortschritts, eines kapitalistischen Jenseits des Kapitalismus oder eines Nicht-wirklich-kapitalistischen

45 Auf Hoffnungen auf ein stabilisiertes, nicht marktgetriebenes, traditional legitimiertes Dasein als Pensionist, die sich heute umso hartnäckiger und buchstäblicher an »Ruhestand« und Altersrente festmachen. Man unterwirft sich den Regeln der Kapitalakkumulation, um dann, 62 oder 65 Jahre alt und noch vergnügungsfähig, »das Leben zu genießen«. So gesehen muss man nicht lange nach Gründen suchen, warum die Sozialrente, im Jargon US-amerikanischer Politikprofis, die »dritte Schiene« der Politik ist – die Schiene, die den Starkstrom führt: *touch it and you are dead.* Die langgezogene Geschichte der mühsamen und zumeist vergeblichen Rentenreformen in Frankreich, von Alain Juppé bis Emmanuel Macron, ist hier nur ein Beispiel unter vielen.

Kapitalismus – auf fiktionalen Erwartungen, die zu den von Beckert so eindrucksvoll analysierten, auf Geld und Kredit, Investitionen, Innovationen und Konsum gerichteten wesentlich hinzukamen. Heute dagegen ist der Kapitalismus für einen wachsenden Teil seiner Zuarbeiter ein *Kapitalismus ohne Transzendenz*, einer, der nicht mehr über sich hinaus, sondern nur noch auf sich selber verweist: gründlich durchsäkularisiert, *capitalism pure and simple*, Kapitalismus ohne alles, ohne Aussicht und Hoffnung auf ein nichtkapitalistisches Anderes, mit Aussicht nur noch auf sich selbst. Nicht nur die Geschichte wirkt in der Gegenwart, sondern auch, so Beckert (2018, 18 f.), die Zukunft, die nur eine erwartete sein kann.

Staaten zwischen Demokratie und Globalismus

Ich komme zur zweiten strukturellen Wurzel des politischen Stillstands im ausgehenden Neoliberalismus, dem Konflikt zwischen der versuchten Neutralisierung der Demokratie auf nationaler Ebene, ihrer Entsozialisierung und Liberalisierung (siehe oben, *Abb. 1*) zugunsten einer globalen (oder doch kontinentalen) Merkato-Technokratie *einerseits* und *andererseits* der von ihr als Gegenbewegung ausgelösten »populistischen« Verteidigung der Demokratie als plebejisch-egalitärer Schutzinstanz gegen die politische Entfesselung einer neuen Welle beschleunigter kapitalistischer Modernisierung und Rationalisierung, mit dem Ziel einer Beendigung der Stagnationstendenzen des demokratisch aufgeweichten Kapitalismus. Eine Vielzahl von Begriffen steht zur Charakterisierung dieser historischen Situation zur Verfügung: der Übergang zu einer »marktkonformen Demokratie« (Merkel), wo der Markt ein Weltmarkt und der demokratische Staat ein *price taker* im weitesten Sinn ist; die damit einherge-

hende Verbürgerlichung der Demokratie auf Kosten ihrer plebejisch-populären Dimension; die Entwurzelung staatlicher Politik gegenüber den von ihr betroffenen Gesellschaften durch Verlagerung von Entscheidungen auf graswurzelferne, gegen elektoralen Druck immunisierte internationale Organisationen und Institutionen; nicht zuletzt die Trivialisierung der populär zugänglichen Politik durch ihre verteilungspolitische Entökonomisierung und kulturalistische Moralisierung. Ich möchte im Folgenden so kurz wie möglich zusammenfassen, wie sich die gegenwärtige Auseinandersetzung über die Demokratie und ihre Funktion im globalen Kapitalismus zu dem skalenpolitischen Patt zwischen Internationalisierung und Renationalisierung verhält.

Neoliberalismus ist, anders als oft behauptet, mehr als nur ein Schlagwort für alles, was einem nicht passt.[46] Der Begriff ist alt, bald hundert Jahre, und hat eine präzise historische und politische Bedeutung, die von Anfang an gegen den Nationalstaat mit seinem Anspruch auf Selbstbestimmung, nicht nur gegenüber anderen Staaten, sondern auch und vor allem gegenüber dem Weltmarkt gerichtet war (Slobodian 2019). Seinen Ursprung hatte der Neoliberalismus in den zwei Jahrzehnten nach 1918, nach dem Untergang des Liberalismus des 19. Jahrhunderts im Ersten Weltkrieg und im Zuge der Ablösung der besiegten Imperien durch souveräne Nationalstaaten.[47] Ziel des Neoliberalismus als wirtschaftswissenschaftliche und politische Bewegung war die Bekämpfung nationalstaatlicher Neigungen zu politischer Intervention in die liberale, auf Privateigentum

46 Die Literatur über Neoliberalismus und darüber, was genau der Begriff bezeichnet, ist mittlerweile unüberschaubar. Bedeutungen bewegen sich zwischen einem kulturalistischen (Foucault 2004) und einem politisch-ökonomischen oder strukturalistischen Pol (z. B. Kotz 2015). Als unvollständige Auswahl: Biebricher (2021), Brown (2015), Chamayou (2018), Crouch (2011), Dardot und Laval (2013), Duménil und Lévy (2004), Konings (2015) und Slobodian (2019).

47 Eine neuere Darstellung hierzu bei Gerwarth (2017).

gegründete, ihrem Wesen nach als international verstandene kapitalistische Marktwirtschaft. Führende Köpfe waren vor allem österreichische Ökonomen wie Friedrich von Hayek und Ludwig von Mises, deren politische Ambition auf nichts Geringeres hinauslief als auf die Restauration der als schrankenlos vorgestellten, auf einen internationalen Goldstandard gestützten Weltwirtschaft von vor 1914 – intellektuelle Antipoden eines Karl Polanyi, der wie sie und gegen sie in den 1920er Jahren in Wien wissenschaftlich und publizistisch präsent war.

Die Geschichte des Neoliberalismus ist Teil der Geschichte der politischen Ökonomie des 20. Jahrhunderts, des Jahrhunderts der Extreme (Hobsbawm 1994). Der Traum von einer Rückkehr zum Liberalismus der Vorkriegszeit scheiterte in der ersten Jahrhunderthälfte an dem Aufstieg von Kommunismus, Faschismus und (sozial-)demokratischem New-Deal-Kapitalismus, der drei sich bis aufs Blut bekämpfenden postliberalen Varianten der modernen Industriegesellschaft. Auch nach dem Inferno des Zweiten Weltkriegs kam der alte Liberalismus zunächst nicht zurück, im Gegenteil: Seine Verfechter wurden für drei Jahrzehnte zu exotischen Außenseitern. Ihnen zum Trotz entstand im »Westen« ein von John Maynard Keynes inspiriertes System nationalstaatlicher wirtschafts- und sozialpolitischer Autonomie, gestützt auf ein von den USA im Zeichen des Kalten Krieges und im Nachklang des New Deal mehr oder weniger wohlwollend regiertes internationales Handels- und Währungsregime. In dieser Ära des »embedded liberalism« (Ruggie 1982)[48] bildete sich in den beteiligten Ländern jene politische Ordnung heraus, die ich als das »Standardmodell« des postliberalen, staatlich administrierten »demokratischen Kapitalismus« bezeichnen möchte. Seine Ausfertigungen unterschieden sich von Land zu Land; aber allen gemeinsam war eine in einigermaßen freien Wahlen nach einem Mehrheitsprinzip gebildete staat-

48 Siehe oben, Einleitung, S. 54.

liche Regierung, die bei ihrer Gesetzgebung an ein ebenso einigermaßen frei gewähltes Parlament gebunden war, als Exekutive in der einen oder anderen Weise rechtsstaatlicher Kontrolle unterlag sowie von einer, wiederum einigermaßen, freien und unabhängigen Presse beobachtet wurde, die sich selbst halbwegs wahrheitsgemäß als »vierte Gewalt« bezeichnen konnte. Getragen wurde das Ganze von breit und tief in die Gesellschaft hinein organisierten politischen Massenparteien, idealiter zwei »Volksparteien« der rechten und linken Mitte, die ungefähr die dominierenden Klassenlagen in einer kapitalistischen Industriegesellschaft abbildeten, aber eben nur ungefähr, was sie fähig zum Kompromiss und unfähig zum Bürgerkrieg machen sollte. Dass die Regierungsgewalt grundsätzlich von Mitte-rechts nach Mitte-links wechseln konnte und umgekehrt, stellte eine wirksame Drohung für den Fall dar, dass eine der beiden Seiten den der Demokratie unterliegenden Klassenkompromiss vergessen sollte; zugleich wurde auf diese Weise eine Pendelbewegung zwischen mehr und weniger sozialpolitischem, im Sinne von »dekommodifizierendem« (Esping-Andersen 1985) Fortschritt institutionalisiert – ein Prozess, der bei Ausschlägen nach links und rechts, oder nach vorne und zurück, insgesamt eine ebenso stetige wie wachstumsverträgliche Besserstellung der unteren Klassen ermöglichte.

Ebenfalls zum Standardmodell, wenn auch im liberalen Diskurs von heute gerne übersehen, gehörten vorzugsweise umfassend organisierte Interessenverbände, insbesondere von Arbeit und Kapital, darunter vor allem mitgliederstarke Gewerkschaften mit verfassungsmäßigen Rechten zu kollektivvertraglicher Regulierung von Löhnen und Arbeitsbedingungen, zur Not mit Hilfe eines staatlich garantierten Streikrechts. Auf national unterschiedliche Weise waren Gewerkschaften und Arbeitgeber auch an der Verwaltung der Institutionen und Kassen des entstehenden, aus den erwarteten stetigen Produktivitätszuwächsen zu finanzierenden Wohlfahrtsstaats beteiligt, was sie für dessen

finanzielle Gesundheit mitverantwortlich machte, sie aber auch in die Lage versetzte, die von ihren Mitgliedern eingezahlten Beiträge vor staatlichem Zugriff zu schützen und nicht zuletzt sich selbst auf mannigfache Weise organisatorisch abzusichern. Zusammen bildeten die Klassenorganisationen von Arbeit und Kapital – Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände – eine zweite, »korporatistische« Regierungsebene unterhalb der parlamentarisch konstituierten staatlichen Regierung (Lehmbruch 1977; Lehmbruch und Schmitter 1982; Schmitter und Lehmbruch 1979; Streeck und Kenworthy 2005), deren Bedeutung für die Stabilität der kapitalistischen Demokratie der Nachkriegszeit darin bestand, dass sie den Verteilungskonflikt zwischen den Klassen institutionalisierte, also zugleich lizensierte und regulierte, und damit die staatlich-parlamentarische Demokratie von für sie schwer zu bearbeitenden Verteilungsproblemen entlastete.[49]

49 Es ist bemerkenswert und spricht für sich, dass in der heutigen »Demokratietheorie« Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände so gut wie gar nicht vorkommen, obwohl sie für die – zeitweilige – Einbettung des Kapitalismus in eine (sozial-)liberale politische Ordnung völlig unentbehrlich waren. Ihr Fehlen fällt allenfalls im historischen Rückblick auf. Was sich heute Demokratietheorie nennt, hat überwiegend vergessen, wenn nicht verdrängt, dass im Kapitalismus Demokratie nicht nur des Deliberations-, sondern auch des Streikrechts bedarf. Keine Rede ist mehr von der so lange als selbstverständlich geltenden Notwendigkeit einer Neutralisierung des Machtgefälles zwischen Arbeit und Kapital durch Arbeitsrecht und »industrielle Demokratie«, im Unternehmen wie in der Politik, wo es um rechtlich verankerte Selbstorganisation der Arbeitnehmer ging, die unter anderem die parlamentarische Demokratie auf dem Weg über zeitlich befristete Kompromisse von deliberativ unlösbaren Interessenkonflikten und Verteilungsproblemen zu entlasten hatte (Stein Rokkans »zweite Regierungsebene«; siehe Rokkan 1966). Nichts macht den vulgäridealistischen Charakter eines Großteils der modernen Demokratietheorie deutlicher als ihre völlige Vernachlässigung der materiell-wirtschaftlichen Machtverhältnisse – auch dies ein Aspekt der in

Natürlich war der demokratisch-kapitalistische Wohlfahrtsstaat auch politisch nicht unbegrenzt liberal. Nach der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches und der erfolgreichen Eingliederung des westdeutschen Reststaates in das neuformierte kapitalistische Weltsystem war von den zwei historischen Feinden der westlichen Demokratie, Faschismus und Kommunismus, nur noch einer übrig. Wo dieser schwach war, etwa in Westdeutschland infolge seiner Auslagerung in den ostdeutschen Teilstaat, konnten seine Organisationen verboten werden; ähnlich war es in den USA, wo die Kommunistenverfolgung schon kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs einsetzte, um dann in den 1950er Jahren unter dem Senator Joseph McCarthy und seinen Anhängern ihren Höhepunkt zu erreichen und bleibende Erfolge zu feiern. Zugleich organisierte und finanzierte die CIA einen vielgesichtigen internationalen Kulturkrieg gegen den kommunistischen Todfeind. In Ländern allerdings, wo dieser tief im Parteien- und Gewerkschaftssystem verankert war, musste man zunächst mit ihm leben – was besonders in Italien, aber auch in Frankreich darauf hinauslief, die kommunistischen Massenparteien unter massiven Interventionsdrohungen aus dem Verfassungsbogen aussperren zu lassen und die von Kommunisten beherrschten Einheitsgewerkschaften unter Einsatz erheblicher finanzieller Mittel zu spalten.[50]

der Einleitung beschriebenen Transformation der Demokratietheorie von einer sozialen zu einer liberalen Version.

50 Ich erwähne dies, um daran zu erinnern, dass die Demokratie im Nachkriegskapitalismus, ebensowenig wie in den aristokratischen Sklavenhaltergesellschaften Athens, Roms und Virginias, alles andere war als ein nach länglicher Deliberation freier Bürger aus dem Himmel der Modelle eines guten Lebens geholtes und nach gehöriger Ersteinrichtung sich selbst überlassenes, autopoietisches System klassenherrschaftsfreier Diskurse. Über Demokratie als herrschaftsfreie Diskussion lässt sich am besten diskutieren, wenn diejenigen, die die Arbeit tun, sich nicht beteiligen dürfen.

Dennoch und in diesen Grenzen ermöglichte das, was im westlichen Herrschaftsbereich nach dem Zweiten Weltkrieg entstand, eine bis dahin für unmöglich gehaltene friedliche Koexistenz von Kapitalismus und Demokratie. Als historische Vernunftehe zusammengehalten wurde sie durch die geniale Friedensformel der Keynes'schen Wirtschaftstheorie, die die Demokratie zu einer *kapitalistischen Produktivkraft* umdefinierte: Eine den Interessen der lohnabhängigen Mehrheit wahlpolitisch verpflichtete Regierung sorgte im Bündnis mit institutionell befestigten Gewerkschaften für jene fortlaufende und nachhaltige Umverteilung von oben nach unten, die nach dem Stand des aus der Weltwirtschaftskrise destillierten wirtschaftswissenschaftlichen Wissens erforderlich war, um die effektive Nachfrage zuverlässig auf dem für Vollbeschäftigung und Wachstum nötigen Niveau zu halten. So konnte der Kapitalismus, gezähmt durch demokratische Politik und gewerkschaftliche Organisierung, für eine gewisse Zeit und für die damaligen praktischen Zwecke als aus einem *gesellschaftlichen Klassenverhältnis* in eine staatlich verwaltete *Prosperitätskooperative* verwandelt erscheinen, technokratisch auf ein stabiles wirtschaftliches und gesellschaftliches Gleichgewicht hin feingesteuert von einem demokratisch sensibilisierten, dem Interessendruck einer für die Wiederzulassung des Kapitalismus unentbehrlichen kompromiss- und kooperationsbereiten Arbeiterklasse ausgesetzten Regierungsapparat.

Länger als drei Jahrzehnte freilich hat dieses Arrangement nicht gehalten. In den 1970er Jahren begann es überall in der westlichen Welt zu erodieren, ohne dass dies immer sofort bemerkt worden wäre. Die genaue Ursache war und ist umstritten, was bei einem derartig komplexen und zugleich politisch schicksalhaften Vorgang nicht verwunderlich erscheint. Unbestreitbar von Bedeutung waren die in den weltweiten Unruhen der späten 1960er Jahre zum Ausbruch gekommenen gestiegenen Erwartungen an die Zahlungsfähigkeit und -willigkeit der Kapitalbesitzer und -verwerter, die das Kapital aus seiner Selbst-

vergessenheit als produktive Infrastruktur aufweckten und es dazu brachten, sich als Klasse wiederzuentdecken. Ausdruck des damit wiederaufgeflammten Verteilungskonflikts war zunächst, in den 1970er Jahren, eine weltweite Inflation in Kombination mit einer ebenso weltweiten Profitklemme (Brenner 2006), gefolgt von Stagnation und Arbeitslosigkeit als Manifestation eines »Vertrauensverlusts« aufseiten »des Kapitals«. Spätestens dann begann dessen Suche nach einem Ausweg aus der sozialdemokratisch-nationalen Dienstbarkeit, in der es die *trente glorieuses* hatte verbringen müssen – eine Suche, die sehr bald in die sogenannte Globalisierung einmündete.

Bezogen auf das Verhältnis von Kapitalismus und Demokratie bedeutet Globalisierung in erster Linie eine Verschiebung der Machtverhältnisse zwischen international mobil gewordenem Kapital, seinen Besitzern und Verfügern, auf der einen Seite und national gebunden gebliebener politischer Demokratie auf der anderen, und damit zwischen Kapital einerseits und auf Kapital wie auf demokratische Politik angewiesener Arbeit andererseits. In den Jahrzehnten nach dem Epochenbruch der 1970er Jahre eröffneten sich für Unternehmen und Vermögensbesitzer immer neue Wege aus der nationalstaatlich-sozialdemokratischen Nutztierhaltung hinaus in eine weite, von Demokratie unberührte, freie Marktwildbahn. Gesellschaften und ihre Staaten, die das, was sie lange für »ihr« Kapital gehalten hatten, nicht ziehen lassen wollten, mussten sich nun nach der Befreiungseuphorie der 1960er Jahre an eine weitere *revolution of rising expectations* anpassen, diesmal auf der anderen Seite der politischen Ökonomie. Damit begann die Ära neoliberaler »Reformen« mit dem Ziel einer Revitalisierung des Kapitalismus zu dessen Bedingungen – Deregulierung, Marktöffnung, Freihandel, *end of welfare as we have known it* (Clinton), weniger Staat, mehr Markt, und »schwarze Nullen« ohne Ende.

Globalisierung gegen Demokratie

So kam die Demokratie als politisch-ökonomische Interventionsdemokratie in Misskredit: zunächst bei den Eliten als technokratisch »unterkomplex« angesichts der »gestiegenen Komplexität« der Welt und der Dinge, als zur Überforderung von Staat und Wirtschaft ermunternd und politisch korrupt, weil unfähig, »den Bürgern« nichtopportunistisch reinen Wein über die »Gesetze der Wirtschaft« und deren neoliberale Neuentdeckung einzuschenken, der zufolge neues Wachstum nicht durch Umverteilung von oben nach unten entsteht, sondern umgekehrt durch Umverteilung von unten nach oben: durch Schaffung stärkerer Arbeitsanreize, am unteren Rand der Einkommensverteilung mittels Abbau von Mindestlöhnen und Senkung von Sozialleistungen, am oberen dagegen durch verbesserte Gewinnaussichten und höhere Bezahlung, gerne auch mit Hilfe niedrigerer Steuern. Ich habe dies als Übergang zu einem neuen, *hayekianischen* Wachstumsmodell beschrieben, das im Vollzug der neoliberalen Revolution an die Stelle seines Keynesianischen Vorgängers tritt oder treten sollte (Streeck 2015b, S. 199-201). Wie bei diesem – man kann sogar sagen: wie bei jeder wirtschaftswissenschaftlichen Doktrin – handelt es sich auch bei jenem um eine verklausulierte Beschreibung von aus einer historisch kontingenten politischen Machtverteilung erwachsenen Handlungszwängen als Naturgesetze. Der Unterschied ist, dass jetzt Demokratie nicht mehr als Produktivkraft erscheint, sondern im Gegenteil als Klotz am Bein des wirtschaftlichen Fortschritts, weshalb der verteilungspolitische Selbstlauf der Märkte vor ihr durch chinesische Mauern jeglicher Art geschützt beziehungsweise Demokratie am besten durch *global governance* ersetzt werden muss.[51]

51 Stellvertretend für die rapide wachsende Literatur über die Unzulänglichkeit der liberalen Demokratie in einer angebotspolitischen Wirt-

Es ist mittlerweile oft beschrieben worden, wie das Standardmodell des demokratischen Kapitalismus mit der Globalisierung zu zerfallen begann (Brown 2003). Spätestens mit dem Verschwinden des Sowjet-Kommunismus feierte der Neoliberalismus für runde zwei Jahrzehnte ein erstaunliches Comeback: der lange als Sektierer belächelte Hayek hatte über die Weltgestalter Keynes und Lenin gesiegt. Hayeks Gedankenexperimente über einen internationalen Schutz des Privateigentums und den Vorrang globaler Marktfreiheit vor nationaler Politik, über Liberalisierung mittels identischer Rechtsordnungen in formal souverän bleibenden Staaten (»Isonomie«), über die Unvermeidlichkeit wirtschaftlicher Liberalisierung in heterogenen internationalen Föderationen (Streeck 2015b, S. 183-190), über ein Verbot von Staatsinterventionismus mit Hilfe eines internationalen Wettbewerbsrechts und über den freien Verkehr von Gütern, Dienstleistungen, Kapital und Menschen als Mittel zur wirtschaftlichen Neutralisierung des Nationalstaats[52] waren tief in das Denken nicht nur der Wirtschaftswissenschaften und internationalen Institutionen, sondern auch von nationalen Regierungen und Parteien eingewandert, die das ihnen von der *Public-choice*-Theorie (Buchanan 1958; 1979) entgegengebrachte Misstrauen zunehmend sich selber entgegenbrachten. So wurde der Neoliberalismus bis zu seiner Entzauberung durch die Große Rezession zur herrschenden politisch-ökonomischen Doktrin des modernen Kapitalismus: zur Utopie einer sich selbst regelnden, globalen kapitalistischen Marktwirtschaft bei Reduzierung nationaler Politik auf die Einrichtung freier Märkte, die Durchsetzung flexibler Anpassung an diese und, vielleicht, die

schaftswelt: Bell (2006). Allgemeiner Brennan (2016) mit einem feurigen Plädoyer für »Epistokratie« (*epistocracy;* Herrschaft der Wissenden) als Alternative zu Demokratie. Zu *global governance* siehe unten, Kap. III, S. 275-290.

52 In ihrer Entwicklung akribisch nachgezeichnet von Slobodian (2019).

folkloristische Pflege lokaler kultureller oder auch politischer Traditionen.

Parallel zum Vordringen des neoliberalen Wachstumsmodells vollzog sich eine allmähliche Aushöhlung des Standard-Demokratiemodells der Nachkriegszeit (siehe Schäfer und Streeck 2013). Seit dem Ende der 1970er Jahre war die Beteiligung an Wahlen aller Art in allen kapitalistischen Demokratien bemerkenswert stetig zurückgegangen, und zwar überwiegend am unteren Rand der Verteilung von Einkommen und Lebenschancen, also bei denen, die protektionistisch-redistributive Politik eigentlich am nötigsten hätten. Zugleich verzeichneten die politischen Parteien über alle institutionellen Unterschiede hinweg einen dramatischen Einbruch ihrer Mitgliederzahlen. Dasselbe gilt für die Gewerkschaften,[53] die seit Ende der 1980er Jahre nur noch selten in der Lage waren, mit Aussicht auf Erfolg von ihrem Streikrecht Gebrauch zu machen.[54] Was das Parteiensystem angeht, so zogen sich, wie Peter Mair gezeigt hat (Mair 2009; 2013; Mair und Katz 1995; 2002), die staatstragenden Parteien der Mitte zunehmend aus der Gesellschaft ihrer Wähler in die Apparate ihrer Staaten zurück; Gegenstück der schleichenden *Verstaatlichung der Parteien* war eine *Privatisierung der Zivilgesellschaften*. Treiber waren vor allem die aus der Globalisierung abgeleiteten Sachzwänge »verantwortlichen« Regierens (Mair 2009), also die tatsächliche oder vermeintliche Abwesenheit von politischen Al-

53 OECD.Stat, ⟨https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD⟩, zuletzt aufgerufen am 4.1.2020. Bis auf Italien, wo der Organisationsgrad bei etwa 35 % gleichgeblieben ist, ging er in den zwei Jahrzehnten von 1998 bis 2018 in allen westeuropäischen Ländern zurück, so in Schweden von 92,6 auf 65,6 %, in Großbritannien von 30,1 auf 23,4 %, in Deutschland von 25,9 auf 16,5 %, in den Niederlanden von 23,9 auf 16,4 % und in Spanien von 17,9 auf 13,6 %.

54 OECD, Industrial Disputes, ⟨https://www.oecd.org/els/emp/Industrial-disputes.pdf⟩, zuletzt aufgerufen am 4.1.2020.

ternativen zu dem sich ausbreitenden neoliberalen *pensée unique* des »Washington Consensus«.[55] Ebenso wie Gewerkschaften, die die Arbeitsplätze ihrer Mitglieder erhalten wollten, deren Forderungen wenn überhaupt nur gemäßigt vertreten konnten, durften Parteien, die ihre nunmehr in dem Weltmarkt eingelagerten Staaten regieren wollten, sich nicht zu sehr von ihren Mitgliedern beeinflussen lassen (in Mairs Worten: *responsibility* um den Preis von *responsiveness*).

Die endgültige Auflösung des Standardmodells fiel dann mit der Phase der beschleunigten Globalisierung in den 1990er Jahren zusammen. Ich möchte mich der Kürze halber darauf beschränken, vier Aspekte dieses Prozesses skizzenhaft zu umreißen, die für die liberale Involution der kapitalistischen Demokratie[56] charakteristisch erscheinen. Dabei geht es um charakteristische Verschiebungen in den vom Zentrum des demokratischen politischen Systems repräsentierten Interessen und Befindlichkeiten, um die Herausbildung eines diesen entsprechenden Musters von politischem Angebot und politischer Nachfrage sowie um zunehmende Auseinandersetzungen über den Status des Nationalstaats im Zusammenhang mit Interessen an einer Wiederherstellung protektiv-redistributiver Politik.

(1) In den politischen Systemen des nachkriegsdemokratischen Standardmodells war den konservativen Parteien der »rechten Mitte«, auf dem europäischen Kontinent oft christlich-demokratischer Orientierung, die Aufgabe zugefallen, sozialen Traditionalismus mit kapitalistischer Modernisierung zu versöhnen. Dies wurde unter dem Druck der Globalisierung immer schwieriger. Nicht nur war mit dem Ende des Kommunismus das Kapitalismus und Traditionalismus integrierende Gegenbild des

55 Zum »Washington Consensus« siehe unten, Kap. III, S. 251.

56 Ich übernehme die Vorstellung einer Involution, einer Zurückentwicklung, der Demokratie von Johannes Agnoli (1967), in einer veränderten, auf den heutigen Prozess der Globalisierung bezogenen Bedeutung.

bürgerlichen Konservatismus verschwunden. Gleichzeitig sahen sich dessen Parteien durch den neuen Wettbewerbsdruck gezwungen, ihren Spagat zwischen Fortschritt und Bewahrung aufzugeben und sich im Namen der nationalen Wettbewerbsfähigkeit auf die Seite der kreativen Zerstörer und kulturellen Modernisierer zu schlagen (ein Beispiel unter vielen ist der politisch geförderte Übergang zu einer Sozialstruktur mit universeller Erwerbsbeteiligung, der die gesellschaftliche Aufnahmebereitschaft für eine konservative Familienpolitik hatte schwinden lassen). Dies machte wachsende Teile der kulturell-konservativen Wählerschaft politisch heimatlos.

(2) Spiegelbildlich ähnlich erging es den, meist sozialdemokratischen, Parteien der anderen, linken Mitte. Die beschleunigte Öffnung der nationalen Volkswirtschaften hatte ihnen in Gestalt der Nachkriegsversion einer keynesianischen Wirtschaftspolitik ihr wichtigstes politisches Instrumentarium aus der Hand geschlagen; dasselbe galt für die nach 1970 rapide gestiegene Staatsverschuldung und den Umstand, dass eine dekommodifizierende nationale Sozialpolitik in offenen internationalen Märkten Gefahr lief, als Kostenfaktor zum Wettbewerbsnachteil zu werden.[57] Wenn man bei der Globalisierung dabei sein wollte oder die-

57 Adam Przeworski hat die Probleme der Sozialdemokratie in den Jahrzehnten der Globalisierung eindrucksvoll zusammengefasst: »Slow growth, inflation, unemployment, large fiscal deficits, and balance of payments crises did not leave socialist governments much room to maneuver. The Maastricht Treaty, which went into effect in 1993, was intended to be a solution to these problems, but it came at the cost of tying the hands of social democrats behind their backs: with a limit of 3 percent on annual deficits and of 60 percent on the ratio of debt to GDP, Keynesian stimulation was nearly impossible, and increased social expenditures tightly circumscribed. As the right moved to the right, the left moved even farther to the right, and the economic policies of the center-left and the center-right became almost indistinguishable. Social democrats embraced liberalization of capital flows, free trade, fiscal discipline, and labor market flexibility, abstained from counter cyclical policies and from using most

se als unvermeidlich ansah, blieb der »Dritte Weg« zur Anpassung an die neue Grenzenlosigkeit. Hatten sich die konservativen Mitte-Parteien zu Betreibern des kapitalistischen Fortschritts entwickelt, so wurden ihre sozialdemokratischen Partner-Gegenspieler nun zu seinen Ermöglichern, Absicherern und Propagandisten: indem sie ihren Wählern begeistert vom Licht einer erneuerten Prosperität am Ende des globalistischen Tunnels berichteten, für welches sie sich allerdings am Riemen reißen müssten; von ihnen forderten, sich, in Deutschland als »Ich-AG«, neu zu erfinden, gerne auch mit staatlicher Förderung; ihnen erklärten, dass die modernen Zeiten eine »investive« statt einer konsumptiven Sozialpolitik verlangten, also Hilfen zu flexibler Anpassung statt Frühverrentung; und sie informierten, dass internationale Solidarität unter modernen Bedingungen internationalen Wettbewerb in offenen Märkten bedeutet. Auch dies ging nicht gut; während die Aufsteiger unter den Anhängern sich halbwegs vertreten fühlten – halbwegs; ein Gutteil wechselte zu den neuen, grünen Parteien der linken Mitte –, gingen die von ihrer Förderung überforderten Globalisierungsverlierer der modernisierungsfreundlichen Sozialdemokratie von der Fahne.

(3) Rechte wie linke Mitte verloren mit ihrem Beitritt zur Globalisierungs-Einheitsfront ihre, wie auch immer vage definierte, politische Identität. Im Prozess der Anpassung an den Weltmarkt verwandelte sich die demokratische Politik der Nachkriegszeit aus der langfristigen Verfolgung unterschiedlicher idealer Gesellschaftsmodelle, insbesondere eines hierarchisch-paternalistischen einerseits und eines egalitär-klassenlosen andererseits, in eine Abfolge kurzfristig-pragmatischer Reaktionen auf sich laufend und unberechenbar ändernde Rand- und Marktbedingungen. Politik wurde ideologiefreier denn je: in ei-

industrial policies.« »From Revolution to Reformism«, *Boston Review*, 28.1.2021. http://bostonreview.net/politics/adam-przeworski-revolution-reformism, zuletzt aufgerufen am 1.2.2021.

nem strengen Sinn perspektivenlos und damit prinzipiell ununterscheidbar. Damit konnte Demokratie zur Postdemokratie werden (Crouch 2004): einerseits zur Unterhaltung der zu Zuschauern gewordenen Wähler und andererseits zur Präsentation einer Abfolge von unverbunden-improvisierten Reaktionen auf unerwartet laufende Ereignisse durch *spin doctors* und *public relations*-Spezialisten. Entsprechend änderte sich das Wahlverhalten – das, mit dem die Wahlstrategen rechnen, und das der Wähler selber: nicht mehr orientiert an einem kollektiven Gesellschaftsideal, einer gemeinsam anzustrebenden gemeinsamen Zukunft, sondern abgekoppelt von Klassenlagen und Ideologien, reagierend auf den Moment statt hinstrebend auf ein Ziel. So nahm die Fluktuation der Wähler zwischen den Parteien immer weiter zu und konnten die alten Parteien des Standardmodells immer weniger auf die stabile Unterstützung einer dauerhaften Anhängerschaft rechnen.

(4) Die globalisierungspragmatische Entpolitisierung der Politik, insbesondere der politischen Ökonomie (Schröder 1997: »Es gibt keine rechte und keine linke Wirtschaftspolitik, sondern nur eine moderne und unmoderne«), und die Herausbildung einer marktangepassten Einheitspolitik beendeten die Strukturierung parteipolitischer Auseinandersetzungen entlang der Kapital-Arbeit-Achse, wie sie Differenzierung und Integration innerhalb des Standardmodells dominant geprägt hatte. An ihre Stelle trat, unter anderem in einer sinkenden Wahlbeteiligung und einer hohen Volatilität der Stimmabgabe zum Ausdruck kommend, eine zu der Klientelstruktur des alten Parteiensystems querliegende Frontlinie zwischen einer schrumpfenden Mehrheit derjenigen, die sich von der postdemokratischen Politik im Großen und Ganzen vertreten fühlten, und einer wachsenden Minderheit, die sich von ihr ausgeschlossen fand. Zugleich nahmen über alle Gruppen hinweg das Vertrauen der Bürger in Politik und Parteien und die Erwartungen an diese teilweise dramatisch ab. In den Jahren des Internationalismus

und seiner Krisen kristallisierte sich dann eine neue Frontlinie entlang der Unterscheidung zwischen einer nationalen und einer internationalen Orientierung von Interessenlagen heraus. Wer sich in der einen oder anderen Weise als Gewinner der Globalisierung fühlte, fühlte sich in dem verengten Spektrum der Politik des Dritten Weges einigermaßen zuhause; bei den wirtschaftlichen und kulturellen Globalisierungsverlierern dagegen, die sich in den neu aufgestellten Parteien des politischen Zentrums nicht mehr wiederfanden, entwickelten sich lange unartikulierte und politisch unartikulierbare Präferenzen für eine Wiederherstellung der Gestaltungsfähigkeit und Autonomie des Nationalstaats, zunehmend mobilisierbar von als »populistisch« aus dem Verfassungsbogen ausgegliederten, rechts- oder linksnationalistisch orientierten Parteien und Bewegungen.

Demokratie gegen Globalisierung

Mit der Krise von 2008 endete die kurze Blüte des Neoliberalismus. Zu viel war versprochen, zu wenig gehalten worden. Zweifel an der Demokratie, wenn nicht am Kapitalismus, wuchsen nun auch im »einfachen Volk«, das sich in vielfältigen Formen und Farben politisch wiederentdeckte und neu konstituierte, als Protest- wie als Wahlvolk. Stabilitäts- und Vertrauensverlust, eine immer ungleicher werdende Verteilung des immer langsamer wachsenden Wohlstands, ökonomische Stagnation trotz anstrengendsten Strukturwandels sowie kulturelle Verunsicherung und Abwertung der Zurückgebliebenen erzeugten plebejisch-populäre Gegenbewegungen von unten, die vom alten Regime als »populistisch« perhorresziert und verurteilt wurden. Ihnen gemeinsam, ob aus der Erfahrung des globalisierten Alltagslebens erwachsend oder von neuen politischen Unterneh-

mern opportunistisch geschürt, war und ist ein tiefes Misstrauen gegen »Öffnungen« aller Art mit ungewissem Ende, von Freihandel bis Migration, begleitet von einer Wiederentdeckung lokaler Solidaritätsgemeinschaften und lokaler Gerechtigkeit, auf örtlicher, regionaler, nationaler und Klassenbasis, in allen denkbaren Kombinationen. Schon in den Jahren vor der Krise war Globalisierung, die euphorische Zukunftsperspektive sowohl der vom Wohlfahrtsstaat bedrängten Unternehmerschaft als auch der auf den Dritten Weg eingeschwenkten Linken, zum Gegenstand von Protesten geworden; danach bewirkte sie auf vielfältigen Umwegen eine rapide Repolitisierung der eine Zeitlang postdemokratisch stillgestellten Politik, gipfelnd in einem Grundsatzstreit, mehr oder weniger klar artikuliert, über den richtigen und gerechten sozialen Ort von Politik, Demokratie und gesellschaftlicher Solidarität.

Überall in den Ländern des OECD-Kapitalismus werden derzeit die Restbestände des Standardmodells der Nachkriegsdemokratie als Ressourcen des Widerstands gegen die beschleunigte kapitalistische und kulturelle Modernisierung und einen globalisierungsgetriebenen und politikentmachtenden Strukturwandel neu entdeckt und in Betrieb genommen, in einem oft erbitterten Kampf um die Staatlichkeit der Zukunft: zentralisiert und integriert zur Absicherung der Globalisierung oder dezentral und autonom zu ihrer Abwehr, elitär oder egalitär, (klein-) bürgerlich oder plebejisch. Im Jahrzehnt vor Corona zeichnete sich eine Trendumkehr in der politischen Beteiligung ab, hin zu besserer Organisierung, mehr Protesten und häufigeren Streiks (Della Porta 2015). Daran allerdings waren die Parteien des Standardmodells, denen ihre Wähler und Mitglieder weggelaufen sind, und ihre medialen Sprachrohre in der vermachteten Öffentlichkeit der Postdemokratie weitgehend unbeteiligt. Im Gegenteil bekämpften sie die neue Politisierungswelle mit allen ihnen umfangreich zur Verfügung stehenden staatlichen Mitteln: propagandistisch-kulturell, juristisch, institutionell – womit

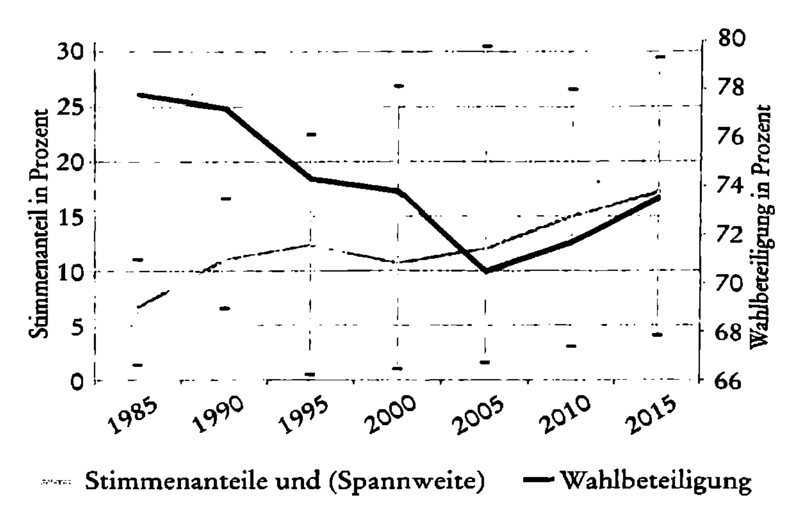


Abb. 9: Wahlbeteiligung und Stimmenanteile »rechtspopulistischer« Parteien, 1985-2015.

Quellen: European Election Database; IDEA Vother Turnout Database; Nationale Behörden; eigene Berechnungen.

sie freilich denen, die sie zu innerstaatlichen Feinden erklärt hatten, immer wieder ungewollt Auftrieb verschafften.

Die Dynamik dieser Entwicklung lässt sich an der Umkehr des langjährigen Rückgangs der Wahlbeteiligung zeigen (siehe *Abb. 9*). Bis Mitte der 2000er Jahre sank die Wahlbeteiligung in den europäischen Demokratien, in Fortsetzung eines langen Trends, der Ende der 1960er begonnen hatte (Schäfer und Streeck 2013, S. 10-17), und zwar weit überwiegend am unteren Rand von Wirtschaft und Gesellschaft (Schäfer 2010; 2015). Danach nahm sie um etwa drei Prozentpunkte zu, begleitet von einem raschen Anstieg der durchschnittlichen Stimmenanteile sogenannter rechtspopulistischer Parteien von 11 auf 17 Prozent. Unter den hinzugekommenen Wählern dürften sich nicht nur Anhänger, sondern auch Gegner der neuen Opposition befinden: Nachdem zuerst die neurechten Parteien, begünstigt

durch die politisch-wirtschaftliche Entwicklung, apathische oder resignierte Nichtwähler mobilisieren konnten, halfen ihre Erfolge dann den Parteien des Zentrums, alten wie neuen, bei der Mobilisierung wenn nicht eigener Sympathisanten, dann jedenfalls von Gegnern ihrer Gegner. Das ändert freilich nichts daran, dass die Umkehr des lange beklagten Rückzugs großer Teile der Wählerschaft aus der Politik, an dem die ihn beklagenden Mitte-Parteien alles andere als unbeteiligt waren, überwiegend auf die als un- oder gar antidemokratisch diagnostizierten neuen Rechtsparteien zurückgeht. Nicht wenige liberale Kommentatoren sahen sich durch diesen unbequemen Umstand veranlasst, von einer partizipatorischen auf eine revisionistische Demokratietheorie umzuschalten, für die eine hohe Wahlbeteiligung Ausdruck politischer Unzufriedenheit und Begleiterscheinung politischer Radikalisierung ist, weshalb sie die Demokratie nicht stärke, sondern im Gegenteil gefährde.[58]

Europa als Kampfzone und Sehnsuchtsort

Das Ende der Aussicht auf ein Jenseits des Kapitalismus und die gesellschaftliche Entwurzelung der Institutionen des Standardmodells der kapitalistischen Nachkriegsdemokratie hatten eine

58 Klassisch: Lipset (1963 [1960]). Dass rechtsnationalistische Parteien bisher kaum eine realistische Chance haben, in einer westlichen Demokratie an die Regierung zu kommen, heißt nicht, dass sie die staatliche Politik nicht beeinflussen könnten. Eine pronationalistische Partei, die zehn bis 15 Prozent der Stimmen auf sich zieht, kann bei hoher Volatilität des Wählerverhaltens die Chancen einer Regierungsbildung durch Parteien der Mitte mit einem internationalistischen Regierungsprogramm entscheidend schmälern. Insofern bildet ihre bloße Präsenz im wählbaren Parteienspektrum ein Globalisierungshindernis.

Legitimationskrise und mit ihr Gegenbewegungen zur Folge, die das skalenpolitische Programm des Neoliberalismus blockieren. Wie soll regiert werden, was, von wo aus und von wem? Eine exemplarische Kampfzone ist hier die Europäische Union, wo die Krisen der kapitalistischen Ökonomie und der neoliberalen Staatlichkeit wie kaum irgendwo anders ineinander übergehen. Die EU hat lange versucht, sich mit Hilfe einer technokratischen Friedensformel, der aus dem Arsenal der katholischen Soziallehre entlehnten Doktrin der »Subsidiarität«, aus der Affäre zu ziehen: Höhere Ebenen sollen nur solche »Probleme bearbeiten«, die sie »besser« bearbeiten können als niedrigere; wenn Zweifel bestehen, kann, wer dazu berechtigt ist, diese durch den Europäischen Gerichtshof klären lassen.[59] Dies hilft aber schon deshalb

59 Das Subsidiaritätsprinzip wurde formell zuerst in den Vertrag von Maastricht aufgenommen (1992). Art. 5 des EU-Vertrages bestimmt: »In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können.« Stellvertretend für die mittlerweile unüberschaubare Literatur zum Thema »Subsidiarität« bezogen auf die institutionelle Architektur der Europäischen Union: Molsberger (2009). Ursprünglich diente der Begriff während des Kulturkampfs dazu, die Staatsunabhängigkeit der lokalen katholischen Wohlfahrtseinrichtungen gegen den Bismarck'schen Etatismus zu begründen und zu verteidigen. In der europäischen Diskussion wurde er vor allem von jemandem wie Jacques Delors in Anspruch genommen, um Befürchtungen über eine bevorstehende Überzentralisierung der EU zu entkräften – Befürchtungen, die er mit seiner berühmten Vorhersage in einer Rede vor dem Europaparlament 1988 selber genährt hatte, derzufolge binnen eines Jahrzehnts nicht weniger als 80 % der Wirtschafts-, Steuer- und Sozialgesetzgebung der Mitgliedstaaten gemeinschaftlichen Ursprungs sein würden. (Tatsächlich ist dieser Zustand nie auch nur annähernd eingetreten; zwanzig Jahre später, in der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags, waren es nur knapp 32 Prozent der Gesetze, die auf Veranlassung der Europäischen Union zurückgingen. »Falsche Zahlen im Umlauf«, Deutschlandfunk,

nicht wirklich weiter, weil die zu bearbeitenden »Probleme« in einer von Interessen- und Klassenkonflikten durchzogenen Gesellschaft nicht für alle dieselben sind: des einen Problem kann des anderen Lösung sein und umgekehrt.

In der Praxis hat das Subsidiaritätsprinzip, obwohl immer wieder beschworen, noch keiner von den Regierungen oder dem Europäischen Gerichtshof gewollten oder auf dem Entwicklungspfad des europäischen Institutionensystems sich ergebenden Zentralisierung Einhalt geboten. Forderungen nach Dezentralisierung und Redemokratisierung berufen sich denn auch so gut wie nie auf die Subsidiaritätsklausel. Tatsächlich hat seit ihrer Aufnahme in die Verträge die Zentralisierung des EU-Systems um damals unvorstellbare Größenordnungen zugenommen. Mit der sogenannten Vollendung des Binnenmarkts 1992 wurde den Mitgliedstaaten endgültig jede Kontrolle über ihre Güter-, Dienstleistungs-, Arbeits- und Kapitalmärkte entzogen und den gemeinschaftlichen Institutionen, insbesondere dem Europäischen Gerichtshof übertragen. Dabei verpflichteten sich die Mitgliedstaaten, auf Kapitalverkehrskontrollen nicht nur innerhalb der EU, sondern auch über deren Grenzen hinweg zu verzichten und ihre Industriepolitik, soweit für diese überhaupt noch Platz war, der wettbewerbsrechtlichen Aufsicht der Kommission und des Gerichtshofs zu unterstellen. Mit Eintritt in die Währungsunion – im Prinzip obligatorisch bei Vorliegen vertraglich festgelegter wirtschaftlicher Voraussetzungen – unterwarfen sie sich des Weiteren einer zentralen Kontrolle ihrer Fiskalpolitik, mit einer jährlichen Verschuldungsgrenze von 3 Prozent des Sozialprodukts und einem maximalen Schuldenstand von 60 Prozent.

7.9.2009, https://www.deutschlandfunk.de/falsche-zahlen-im-umlauf.795.de.html?dram:article_id=118288, zuletzt aufgerufen am 10. Januar 2021.) Für eine umfangreiche Gesamtdarstellung der Begriffsgeschichte siehe den Eintrag in der deutschen Wikipedia, ⟨https://de.wikipedia.org/wiki/Subsidiarit%C3%A4t⟩, zuletzt aufgerufen am 15.8.2019.

Zugleich übernahm die Europäische Zentralbank die nationalen Geldpolitiken und überführte sie in eine von ihr selbständig formulierte, von den Mitgliedstaaten nicht beeinflussbare gemeinschaftliche Geldpolitik, über deren sachliche Abgrenzung gegenüber anderen, formal noch in nationaler Zuständigkeit befindlichen Politikfeldern die EZB selber zu entscheiden beansprucht. Dabei wurde und wird von den Mitgliedstaaten erwartet, dass sie dem Europäischen Gerichtshof das Recht einräumen, mit den Mitteln des Gemeinschaftsrechts in ihre nationalen Verfassungen einzugreifen, während wegen des Anstiegs der Mitgliederzahl die Chance der Mitgliedstaaten gegen null geht, Änderungen der als Quasi-Verfassung fungierenden Gemeinschaftsverträge oder Korrekturen von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, der zweiten Quelle von supranationalem Quasi-Verfassungsrecht, durchzusetzen. Weitere Fortschritte in Richtung auf politisch-ökonomische Zentralisierung ergaben sich dann im Anschluss an die Weltfinanzkrise nach 2008 mit der Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, dem Sixpack und der Einführung des sogenannten Europäischen Semesters zur Überwachung der den Staaten von der Union von Jahr zu Jahr auferlegten »Reform«-Maßnahmen.[60]

In auffälligem Kontrast zu der über Jahrzehnte kontinuierlich fortgeschrittenen Härtung des Unionssystems als neoliberales Wirtschaftsregime steht nun der Umstand, dass in »Europa« nichts so peinlich vermieden wird wie Debatten über die sogenannte *finalité* des »Europäischen Projekts« – über das Ziel der Integration und insbesondere ihre staatsarchitektonische Absicht. Während unter der Oberfläche des Integrationsprozesses eine immer tiefer in die europäischen Gesellschaften hineinreichende Liberalisierungs- und Überwachungsmaschine heranwuchs, aufgezogen als unpolitische wirtschaftliche und juristische Techno-Bürokratie mit sich von selbst verstehenden,

60 Mehr dazu in Kap. III, S. 314-328.

jedem Parteienstreit enthobenen Gemeinwohlzwecken, blieb die angestrebte politische Gestalt Europas undefiniert; lassen wir uns überraschen! Ein Grund dafür war, dass allen Beteiligten klar war, dass eine offene Problematisierung der mit der »europäischen Integration« angestrebten Staatenordnung – Superstaat, Supermarkt, Einheit, Vielfalt, zentrale Regierung, dezentrale Kooperation, Demokratie, Technokratie, Staatenbund oder Bundesstaat – den Integrationsprozess wegen unüberwindlicher Differenzen zwischen den beteiligten Staaten, vor allem über deren eigene künftige Rolle, zum Stillstand gebracht hätte. So blieb es lange dabei, dass die jeweils nächsten Integrationsschritte auf kleinstem gemeinsamem Nenner als pragmatisch-technokratische Reaktionen auf sachliche Zweckmäßigkeiten, definiert im neoliberalen Gemeinverständnis der Zeit, begründet wurden statt als Fortschritte in Richtung auf ein identifizierbares gemeinsames Endziel.

Auf die Dauer freilich verhinderte dies nicht, dass mit den immer tieferen Eingriffen in die nationalen Gesellschaften Widerstände aufkamen, die von den Betreibern des Integrationsprojekts als riskante und deshalb unerwünschte »Politisierung« – nach 2008 »populistische« Politisierung – verstanden wurden. Ein früher Versuch, diese mit dem Projekt einer europäischen Verfassung integrationspolitisch einzugemeinden, scheiterte, als der nach langen Beratungen verabschiedete, für normale Menschen unlesbare und vor allem in Bezug auf Absicht und Zweck diffus verrätselte Verfassungsentwurf in verschiedenen Volksabstimmungen, darunter in Frankreich, verworfen wurde.[61] Dennoch wurde er anschließend durch die Hintertür als »Verfassungsvertrag« teilweise in Kraft gesetzt, allerdings nur als

61 In Frankreich hatte die Regierung jedem Haushalt ein vollständiges Exemplar des etwa tausend Seiten langen Entwurfs per Post zukommen lassen. Nachträglich wurde dies als Fehler angesehen und galt als ein Grund, weshalb der Entwurf keine Unterstützung fand.

Fortschreibung der zwischenstaatlichen Verträge und einmal mehr, und wohl auf unabsehbare Zeit, unter Verzicht darauf, ein Endziel als Orientierungsgröße für die weitere Entwicklung der Union festzulegen.

Damit war endgültig eine Situation eingetreten, in der die Unverbindlichkeit der deklarierten Ziele des »europäischen Projekts« bei gleichzeitiger Unverfügbarkeit seiner pragmatischen Zwecke es ermöglichte, die Europäische Union von einem Kampfplatz widerstreitender politisch-ökonomischer Interessen an Staat und Demokratie in einen außerweltlichen Sehnsuchtsort umzudeklarieren und den Konflikt um eine neue europäische Staatenarchitektur zu einem Kulturkampf für europäische »Werte« – anzuerziehende statt umzuverteilende, im Sinne der liberalen Umdeutung der sozialen Demokratie (siehe oben, *Abb. 1*) – zu erklären. Statt um das Wie des neuen Europa, das unter Ausklammerung seines sich von selbst verstehenden, politisch neutralen technokratischen Unterbaus jeder sich vorstellen kann, wie er will, geht es dann nur noch um das Ob: ob einer »für Europa« ist oder dagegen, für Supranationalismus oder Nationalismus, als Pro- oder als Antieuropäer. Auf diese Weise kann dann das vertraglich neoliberal festgelegte »Europa« zu einem breiten postmaterialistischen Identifikationsangebot insbesondere für die neu-liberale internationalistische Mitte werden, als identitätspolitischer Ausweg nach oben aus der politischen Stagnation mittels Bekämpfung des Nationalismus als rückständiger politischer Einstellung, als Vision[62] und Traumland, polit-

62 »Visionen« sind nützlich, weil sie unterschwellig voluntaristische Vorstellungen von politischer Gestaltbarkeit transportieren. Damit sie dies können, müssen sie allerdings gegen kritische Betrachtungen ihrer Realisierbarkeit im Lichte von Erfahrungen und historischen Entwicklungslinien immunisiert werden; zuständig dafür sind die PR-Abteilungen der politischen Apparate. So konnte die Spitzenkandidatin der SPD für die Europawahl 2019 ihre Kampagne unter das Motto eines »sozialen Europa« stellen: »Wir wollen einen europäischen Mindestlohn und

ökonomisch ab-, dafür aber emotional und sentimental angereichert.

Wie hoch der Preis an argumentativer Klarheit ist, der für die Entmaterialisierung »Europas« durch Verzicht auf Auseinandersetzungen über sein staatspolitisches Endziel entrichtet werden muss, zeigt sich, wenn das mit der Überwindung des europäischen Nationalstaats anzustrebende politische Gebilde, ganz wie bei den neoliberalsten Neoliberalen, nicht mehr als Staat beschrieben und dabei offengelassen wird, was es denn dann sein soll. So beispielsweise Habermas: »Der Bundesstaat ist das falsche Modell. Denn die Bedingungen demokratischer Legitimation erfüllt auch ein supranationales, aber *überstaatliches* demokratisches Gemeinwesen,[63] das ein *gemeinsames Regieren* erlaubt« (2013, S. 154). An anderer Stelle wird dann als Grund für die Vereinigung Europas die Notwendigkeit einer militärischen Verteidigung einer »europäischen Lebensweise« mittels einer von dem zukünftigen europäischen Eher-nicht-Staat ausgerüsteten und kommandierten Armee angeführt.[64] Offen bleibt, wie ein »überstaatliches demokratisches Gemeinwesen«

eine europäische Sozialversicherung« sowie auch, »dass faire Löhne überall in Europa gezahlt werden«. Fragen, wie das im Rahmen der Verträge und des Binnenmarktes bewerkstelligt werden soll, mit Mitgliedstaaten von Skandinavien bis zum Balkan und unter den Restriktionen der Gemeinschaftswährung und des Wettbewerbsrechts, musste sie nicht fürchten, solange die proeuropäische Ausrichtung des öffentlich Sagbaren diskurspolitisch gesichert ist. Im Übrigen hat sich das Thema, wie jeder wissen konnte und alle halbwegs Sachkundigen auch wussten, sofort nach der Wahl und lange vor Corona von selbst erledigt; da aber Visionen nicht falsifizierbar sind, kann man davon ausgehen, dass es, wenn es wieder einmal passt, sich zu proeuropäischer Freude von seinem Dauerlager wieder erheben wird. Zur europäischen Sozialpolitik Streeck (2018b; 2019b).

63 In der englischen Übersetzung, siehe Habermas 2015, S. 99: *trans-state*.

64 Siehe den oben (»Einleitung«, S. 48, Fn. 20) zitierten, von Habermas unterschriebenen Aufruf zur Einrichtung einer »europäischen Armee«.

eine solche, unter Umständen für Beteiligte aller Seiten letale Einrichtung betreiben und kommandieren soll.[65] Unklar bleibt ebenfalls, worin genau die militärisch zu verteidigende europäische Lebensweise bestehen und, vor allem, wie sie sich zu den verschiedenen in Europa bereits behausten nationalen Lebensweisen verhalten soll.[66]

Die Umdeutung »Europas« zu einem Sehnsuchtsort ohne Eigenschaften ermöglicht es, für jedes aufkommende Problem

65 In Habermas' »überstaatlichem demokratischen Gemeinwesen« werden »alle politischen Entscheidungen von den Bürgern in ihrer doppelten Rolle als europäische Bürger einerseits und als Bürger ihres jeweiligen nationalen Mitgliedstaats andererseits legitimiert« (Habermas 2013, S. 154; siehe auch Habermas 2011); wie das eine erfolgreiche Kriegführung – gegen China, Russland oder Boko Haram, alles vermutlich Feinde der »europäischen Lebensweise« – ermöglichen soll, bleibt völlig offen.

66 Fragen könnte man beispielsweise, ob es auch aus integrationspolitischer Perspektive eine deutsche, französische, rumänische, schwedische oder auch schottische, bayerische oder katalanische »Lebensweise« geben kann und warum diese nicht ebenso wie oder gar mehr als die »europäische« es verdienen würden, verteidigt zu werden. Immerhin müsste eine europäische Lebensweise, die so unterschiedliche nationale Lebensweisen wie die dänische und die bulgarische unter sich subsumieren soll, wohl notgedrungen abstrakter, man kann auch sagen: oberflächlicher definiert sein als ihre mannigfaltigen nationalen Sublebensweisen. Und wenn die deutsche oder englische Lebensweise einen unguten Nationalismus fördert und deshalb in einer europäischen aufgehen oder ihr untergeordnet werden muss, warum soll dann die europäische Lebensweise, noch dazu eine bewaffnete, dagegen gefeit sein, einen unguten europäischen Nationalismus hervorzubringen? Immerhin wäre ein »geeintes Europa« ja groß genug, um versucht zu sein, sich an diversen Neuauflagen imperialer *great games* zu beteiligen (siehe hierzu die interessanten Ausführungen von Moritz Rudolph [2019]). Ebenfalls fragen ließe sich, wie spezifisch eine »europäische Lebensweise« definiert sein müsste, um Soldaten dazu bewegen zu können, zu ihrem Schutz ihr Leben aufs Spiel zu setzen – es sei denn, dass von vornherein nur an eine Söldnertruppe hochtechnologisch ausgerüsteter Eliminierungsspezialisten gedacht ist.

jederzeit eine »europäische Lösung« zu fordern: »Europa« als politisches Passepartout, für alles brauchbar, für nichts ungeeignet – vom Wirtschaftswachstum zu den Staatsfinanzen, von der Migration zur inneren und äußeren Sicherheit, von der Banken- zur Klima- und Pandemiekrise. In der Praxis der längst neoliberal befestigten europäischen Mehrebenenstruktur bedeutet das aber nicht viel mehr, als dass gewitzte Politiker sich an den Schnittstellen zwischen nationaler Politik und dem einzigartig undurchsichtigen europäischen Institutionengestrüpp aussuchen können, ob sie sich auf nationaler Ebene zugunsten »Europas« zurückhalten, eigenes nationales Versagen »Europa« anlasten oder sich die von ihnen bevorzugte Politik von »Europa« vorschreiben lassen wollen, um sie und sich gegen innenpolitischen Widerstand zu immunisieren – in allen Fällen zum Zweck der eigenen Entlastung von demokratischer Verantwortung. Ausgespielt wird dies vor Zuschauern, die ohne intuitives Vorverständnis für Sinn und Regeln des Geschehens auskommen müssen: Bürger verstehen, vielleicht, die Politik ihrer eigenen Gesellschaft, durch die kapillarischen Verwurzelungen ihres politischen Systems in ihrer jeweils eigenen »Lebensweise«, soweit Postdemokratie und Technokratie diese nicht schon entsorgt haben. Zu Brüssel und seinem nagelneuen, synthetischen, alltagsentrückten, traditionslosen Institutionensystem aber kann man nur identitätspolitische Bekenntnisse abliefern und fromme Wünsche äußern; wissen, was in seinen versiegelten Sitzungszimmern läuft und nicht läuft, oder auch nur verstehen, was die dafür zuständigen Kommunikationsspezialisten aus ihnen heraus verlauten lassen, kann nur, wer sich in harter konformistischer Anstrengung den Status des Eingeweihten erarbeitet hat.[67]

67 Zur Sprache »Europas« Seoane Perez (2013); zur eigenartigen »proeuropäischen« Rolle des »Euro-Journalismus« Herzer (2019).

Deutschland: »Europa« als Zivilreligion

Der deutsche, zunehmend aber auch außerhalb Deutschlands anzutreffende legitimationspolitische Umgang mit »Europa« ist als »Sakralisierung« bezeichnet worden.[68] Wo Sakralisierung gelingt, verleiht sie dem »europäischen Projekt« eine Aura, die Fragen nach seinem Sinn und Zweck als blasphemisch erscheinen lässt: siehe den Beschluss der SPD, zur Wahl des EU-Parlaments 2019 mit dem Slogan »Europa ist die Antwort« anzutreten, ohne sich dazu zu äußern, *welches* Europa und was die *Fragen* sind, die es wie beantworten soll und kann.[69] Unterstützt wird die europäische Zivilreligion durch Verbreitung proeuropäischer Mythen, heute auch, im Anschluss an die dekonstruktionistische Literaturtheorie und Psychologie, Narrative genannt. Der Begriff hat es in letzter Zeit zu beträchtlicher Popularität gebracht; aus der Literaturtheorie in die Politik eingewandert, bedeutet er ungefähr so etwas wie eine erhebende und positiv motivierende Geschichte, durchaus auch Historie, die erzählt wird (man spricht in der Tat auch von »Erzählung«), um emotionale Zustimmung für eine Entscheidung oder eine Institution zu erzeugen. Narrative, jedenfalls ihre politische Spielart, erheben keinen Wahrheits-, sondern einen Zweckmäßigkeitsanspruch; wenn ein altes Narrativ sich abgenutzt hat, wird es gegen ein neues, zweckdienlicheres ausgetauscht.[70] So wurden in

68 Zuerst wohl von dem Soziologen Hans Joas in einem Interview mit der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 6.10.2012 (»Mich schaudert das Tremolo in den Europa-Reden«).

69 Der Anklang an den Sakro-Popsong der 1970er Jahre, »Jesus is the answer«, ist offenkundig.

70 Politiker, denen es nicht gelungen ist, eine politische Maßnahme überzeugend zu verkaufen, verlangen heute von ihren Beratern eine »neue Erzählung«. Originalton Peer Steinbrück, Kanzlerkandidat der SPD, 15.10.2012: »Deutschland hat sich als verlässlicher Partner erwiesen.

den letzten Jahren in der EU das Sozialmodell- und das Wachstumsnarrativ, die nach 2008 beide nicht mehr funktionieren konnten, schrittweise durch ein Friedensnarrativ abgelöst, das der Europäischen Union nichts Geringeres anerzählt als die Erhaltung des Friedens in Europa nach 1945.[71]

Wie seine Vorgänger gewann das Friedensnarrativ zeitweilig ein hohes Maß informeller Verbindlichkeit. Auch viele, die es eigentlich besser wissen müssten, haben sich in den letzten Jahren veranlasst gesehen, die Notwendigkeit der Europäischen Union oder gar der Währungsunion mit dem Wunsch zu begründen, eine Wiederholung der europäischen Landkriege der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu verhindern. Dies, obwohl eigentlich kein Zweifel bestehen kann, dass die bei weitem wichtigste Ursache des europäischen Friedens nach 1945 die allseits als endgültig begriffene Lösung der »deutschen Frage« im Anschluss an die bedingungslose Kapitulation des Deutschen Reichs und dessen Zerlegung in bis zu sieben Teile war, je nachdem wie man zählt, gefolgt von einer dauerhaften Präsenz der USA in Europa, der vollständigen Unterstellung des deutschen Militärs unter amerikanisches beziehungsweise sowjetisches Kommando sowie dem Kalten Krieg und der entgegen allen Befürchtun-

Es hat teilweise sogar seine nationalen Interessen gelegentlich zurückgestellt gegenüber den Interessen kleinerer Länder. Daraus eine Erzählung zu machen [...], das muss unser Ziel sein. Aber diese Erzählung neu zu erfinden, die über das rein Ökonomische hinausgeht, wird eine wichtige Bedingung sein, um auch rechtspopulistischen dumpfbackigen nationalistischen Parolen zu widerstehen, die zunehmend Zulauf bekommen – nicht nur bei uns, sondern in anderen europäischen Ländern auch.« Zitiert in *Die Welt*, ⟨https://www.welt.de/politik/deutschland/article98557 91/Wir-muessen-dumpfbackigen-Parolen-widerstehen.html⟩, zuletzt aufgerufen am 5.9.2020.

71 Organisch in die Zukunft hinein weiterentwickelt als Verteidigungsnarrativ, etwa von Macron und von der Leyen. Hierzu Joas (2020) sowie unten.

gen unfallfreien nuklearen Abschreckung. All dies zusammen ersparte (West-)Deutschland und (West-)Europa unter anderem eine zweite Besetzung des Ruhrgebiets durch Frankreich und ermöglichte stattdessen die Montanunion als deren, wenn man so will, funktionales Äquivalent. Zugespitzt formuliert war die erst 1958, 13 Jahre nach Kriegsende, ins Leben gerufene Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, die Vorläuferin der Europäischen Union, tatsächlich nicht *Ursache*, sondern *Folge* des europäischen Friedens. Ungeachtet dessen soll heute sogar die Währungsunion als Friedensgarant gelten, als ob vor ihrem Inkrafttreten 2001 die Staaten Europas nicht schon mehr als ein halbes Jahrhundert lang darauf verzichtet hätten, sich gegenseitig mit Krieg zu überziehen – ganz abgesehen davon, dass heute, nach fast zwei Jahrzehnten Währungsunion, die Beziehungen zwischen Deutschland, Italien und Frankreich gerade *wegen* des europäischen Projekts und der unterschiedlichen, nie ausverhandelten Erwartungen an seine Funktion angespannter sind denn je nach 1945.

Ein krasser Fall sakralisierender Narrativkonstruktion stammt aus der Feder des Hofpoeten der Brüsseler Kommission, Robert Menasse. Menasse hatte immer wieder, gerne auch zusammen mit der Europa-Aktivistin Ulrike Guérot, Mitausruferin einer »Europäischen Republik«, der von ihm proklamierten Abschaffung der europäischen Nationalstaaten mit erfundenen Zitaten des ersten Präsidenten der Europäischen Kommission, Walter Hallstein, historische und moralische Legitimation zu verschaffen versucht, darunter »Das Ziel des europäischen Einigungsprozesses ist die Überwindung der Nationalstaaten« sowie »Ziel ist und bleibt die Organisation eines nachnationalen Europas«.[72] In zahlreichen öffentlichen Auftritten und in seinem mit dem Deutschen Buchpreis ausgezeichneten Roman *Die Hauptstadt* (2018), in denen er die Brüsseler Kommission

72 Zitiert von Heinrich August Winkler, in: *Der Spiegel*, 21.10.2017.

als ideellen Gesamteuropäer und listige Verkörperung der historischen Vernunft und ihre Beamten als Kern einer »wirklich universalen Klasse« feiert (»Verpflichtet sind die Beamten der Europäischen Kommission ausschließlich einer grundsätzlichen aufgeklärten Rationalität«), ging Menasse noch weiter und behauptete, Hallstein habe seine Antrittsrede als Kommissionspräsident 1958 in Auschwitz gehalten, weil man dort sehen könne, wohin »der Nationalstaat«[73] geführt habe und warum man ihn abschaffen müsse.

Erstaunlich an dieser Anekdote ist nicht in erster Linie die Fälschung als solche, sondern dass so lange niemand an ihr Anstoß nahm und ihre Aufdeckung durch den Journalisten Patrick Bahners ihrem Erfinder nicht weiter schadete.[74] Unter denen, die Menasse mit seinen erfundenen Hallstein-Zitaten traktierte,

73 *Jeder* Nationalstaat? Oder doch eher der, dem deutschen Faschismus in die Hände gefallene, *deutsche* Nationalstaat? Je länger man über die in Deutschland stereotyp wiederkehrenden Verurteilungen »des Nationalstaats« nachdenkt, umso unheimlicher kommen sie einem vor – unheimlich als Zuschreibung der historisch einzigartigen Mordlust des *deutschen* Nationalstaats zwischen 1933 und 1945 an alle anderen Nationalstaaten, als grundsätzliche Gleichsetzung der Staaten aller anderen nationalstaatlich verfassten Länder und Völker, etwa Polens oder Dänemarks, mit dem Staat des deutschen Faschismus. Das Entlastungsmotiv hinter dieser abenteuerlichen Rhetorik müsste ein nachdenkendes Publikum doch geradezu anspringen: es war der Nationalstaat, nicht wir, und jeder andere Nationalstaat hätte es auch gewesen sein können.

74 Patrick Bahners, »Der Bluff des Robert Menasse«, (https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/buecher/themen/robert-menasse-hat-auschwitzer-hallstein-rede-erfunden-15967837.html), zuletzt abgerufen am 20.12.2020. Kurz danach konnte Menasse aus der Hand der SPD-Ministerpräsidentin von Rheinland-Pfalz die Carl-Zuckmayer-Medaille entgegennehmen; siehe hierzu den Kommentar des Mainzer Historikers Andreas Rödder, *Wormser Zeitung*, 12.1.2019, (https://www.wormser-zeitung.de/panorama/aus-aller-welt/gastkommentar-von-andreas-rodder-das-falsche-signal_19894961), zuletzt aufgerufen am 10.2.2021.

müssen mehr als nur eine Handvoll Alan Milwards schon 1992 erschienene Geschichte der europäischen Integration unter dem Titel *The European Rescue of the Nation State* zumindest zur Kenntnis genommen haben. Noch viel mehr müssen sich erinnert haben, dass Hallstein, bis zu seinem Wechsel nach Brüssel Staatssekretär im Bonner Auswärtigen Amt, seinerzeit vor allem als Autor der nach ihm benannten »Hallstein-Doktrin« bekannt war, die diplomatische Beziehungen der Bundesrepublik mit Ländern ausschloss, die die DDR als Staat anerkannten, selbst wenn sie dies auf sowjetischen Druck hin mussten. Schon deshalb hätte er nie nach Polen einreisen können, nicht als Repräsentant seiner Behörde, immerhin des westlichen Gegenstücks zum Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe des Ostblocks (COMECON), und schon gar nicht als deutscher kalter Krieger, zum Zweck einer Art von »westlichem« Staatsakt ausgerechnet in Auschwitz. Das eiserne Schweigen angesichts von Menasses wiederholter Instrumentalisierung des nationalsozialistischen Menschheitsverbrechens kann eigentlich nur auf eine in Deutschland weitverbreitete Angst zurückgeführt werden, als »Antieuropäer« zu erscheinen. Dasselbe gilt für die Leichtigkeit, mit der Menasse sich aus der Angelegenheit herausreden konnte: Übereifer im Dienst der guten Sache plus dichterische Freiheit.

Immerhin kann man Menasse zugutehalten, dass er, anders als seine Bewunderer, aus den Konsequenzen seines Internationalismus für die Demokratie nie ein Geheimnis gemacht hat. Was diese angehe, so Menasse in seinem Buch *Der europäische Landbote*, müsse man sich darauf einrichten, sie »erst einmal zu vergessen, ihre Institutionen abzuschaffen, soweit sie nationale Institutionen sind, und dieses Modell einer Demokratie, das uns so heilig und wertvoll erscheint, weil es uns vertraut ist, dem Untergang zu weihen.« Dann weiter, in bemerkenswerter Diktion: »Wir müssen stoßen, was ohnehin fallen wird, wenn das europäische Projekt gelingt. Wir müssen dieses letzte

Tabu der aufgeklärten Gesellschaften brechen: dass unsere Demokratie ein heiliges Gut ist.«[75]

Eurokitsch

Wie weit die Sakramentalisierung und Sentimentalisierung, ja Verkitschung »Europas« oberhalb seiner harten neoliberalen Realität und diese verdeckend auch über Deutschland hinaus bereits vorgedrungen sind, lässt sich exemplarisch an den von der Zeitung *The Guardian*, dem Zentralorgan der britischen Remainers, für den 31. Januar 2020, den Tag des britischen EU-Austritts, angeforderten Stellungnahmen von 27 Kulturschaffenden aus den verbliebenen EU-Ländern ablesen. In ihnen erscheint der britische Versuch einer Wiederherstellung nationaler Rechenschaftspflicht der gewählten Regierung als Verrat an einem transnational zu fühlenden Europäertum.[76] Kennzeichnend für

75 Menasse (2012), S. 98.

76 Berichterstattung und Kommentierung insbesondere des *Guardian* zum Austritt Großbritanniens aus der EU lassen in ihrer Emotionalität die tiefe Depression der britischen Neuen Klasse über die ihr mit dem Referendum von 2016 und dem Wahlsieg Boris Johnsons 2019 zugefügte historische Niederlage durchscheinen. Dass die arbeitende – oder ausgegliederte – Unterschicht sich weigerte, den Anweisungen ihrer selbsternannten Repräsentanten zu folgen und ihren Fehler von 2016 zu korrigieren, können ihr diese nicht verzeihen. Peter Ramsay, »A Delinquent Parliament Begets the Rule of Lawyers«, Analysis #39, *The Full Brexit*, 27.9.2019, (https://www.thefullbrexit.com/rule-of-lawyers), zuletzt aufgerufen am 23.10.2020. Siehe auch (Lord) Maurice Glasman, der das Liebäugeln der Labour-Führung unter Corbyn mit einem zweiten Referendum für die Wahlniederlage 2019 mitverantwortlich macht; dieses sei »the key to understanding the catastrophic defeat because it finally ruptured the connection between the working class and Labour.

den einschlägigen »Diskurs« ist eine extreme Personalisierung der Beziehungen zwischen den europäischen Staaten und Völkern, die als Beziehungen zwischen Personen oder innerhalb von Familien erscheinen, idealerweise als Liebesbeziehungen,[77] die durch den Brexit schmerzhaft aufgekündigt und für die Zukunft ausgeschlossen werden.[78] Insgesamt dominiert ein Enttäuschungs- und Verlustempfinden, das sich ein aus der EU ausgetretenes Großbritannien nur als zugemauertes verbotenes Gelände vorstellen kann – auch wenn, wie zu vermuten ist, ein Großteil der Stellungnehmer in ihrem bisherigen Leben mindestens ebenso viel Zeit wie in Großbritannien in den USA verbracht und dort mindestens ebenso viel Geld verdient haben dürfte, ohne dass deshalb die Vereinigten Staaten hätten Mitglied der EU sein müssen, und obwohl Großbritannien nach dem Brexit erhebliche Anstrengungen unternehmen müsste,

It said you didn't know what you were doing. It said that democracy does not decide in our society. It said that it [Labour] had no faith in our country to decide its future through democratic politics but that it had to be contracted out to an unaccountable system of directives and laws.« *Brave New Europe*, 26.12.2019, (https://braveneweurope.com/maurice-glasman-britain-how-boris-johnson-broke-the-brexit-interregnum), zuletzt aufgerufen am 3.11.2020.

77 So auch in der Rhetorik der Euro-Funktionäre, etwa von Jean-Claude Juncker im April 2019: »Europa muss man lieben. Wenn man es nicht liebt, ist man zur Liebe nicht fähig«. Nebst anderen Beispielen (etwa François Hollande über »die größte Gefahr für Europa«, die darin bestehe, »nicht mehr geliebt zu werden«) berichtet von Peter Wahl in einem vorzüglichen Artikel mit dem Titel »Die extreme Mitte und der Fetisch Europa« (Wahl 2020).

78 Schon am Abend der Bekanntgabe des Ausgangs des Brexit-Referendums hatte die Londoner akademische Jugend bei einer spontanen Demonstration auf handgemalten Plakaten über die nun nicht mehr möglichen »happy marriages« zwischen britischen und kontinentaleuropäischen Menschen geklagt.

wenn es seine Grenzkontrollen nur annähernd so harsch gestalten wollte wie die USA. Im Folgenden einige Kostproben aus der Eurokitsch-Sammlung des *Guardian*:

Eine dänische Schriftstellerin: »I switch off the light, turn around in my bed. I miss you already, Britain. I wish you were still lying next to me... Maybe sending you all that bacon, porn and Lurpak was wrong. I should have sent you flowers...«

Ein ungarischer Journalist: »Hungary may have sided with the Germans (twice), but the people we really love are the British... Now we feel abandoned and, as in a one-sided love affair, utterly misunderstood... If only there was a way to stay together...«

Eine polnische Filmregisseurin: »Over a year ago, a group of young Europeans from Poland, Germany and other countries launched a campaign to write to the British, appealing to them to say ›stay with us‹. Its message was: ›we love you, you're important to us, we're a community‹. The campaign did not evoke any great response... I'm furious with you (Britain). I do really like you – your people, landscape, gardens and moorlands... your unique British manner, even in its debased form...«

Ein finnischer Dirigent: »I am not talking about the politics; this is my emotional reaction. I'm at a big juncture in my life, next year I'm moving full time to the U.S. Brexit alone hasn't caused this decision, but somehow it's poignant.«

Ein österreichischer Schriftsteller: »A German executive, fresh from negotiations with British officials, mused: ›For the first time, I understand how the first world war arose‹.«

Eine lettische Politikerin: »We turned on the TV to see the results of the 2016 UK referendum and it hit us like a punch in the stomach... I was seized by so deep a sadness that I set down and cried. It felt exactly like an old friend had just died... I pictured the EU symbolically standing on its shores and waving goodbye with white handkerchiefs as the UK lifted anchor and sailed away toward the sunset in search of its own Ultima Thule...«

Ein zypriotischer Mode-Designer: »Brexit shows that Britain is a democracy but not a harmonious country.«

Ein schwedischer Popmusiker: »I have a friend who loves his ex-wife very much. One evening, after they'd put the kids to bed and where sitting in front of the TV, she suddenly took the remote and switched it off. This was while they were still married, of course. She said: ›I want a divorce.‹ Just like that, out of the blue. He had absolutely not seen that coming. This is how I felt as I read the final result of the referendum back in June 2016. It hit me hard on an emotional level... I read and heard the phrase ›take back control‹ very often and I wondered why someone in Boston [Lincolnshire] would feel more in control if certain decisions were taken in London rather than Brussels...«

Steckengeblieben

Die Ablösung der Einbettung von Märkten in Staaten durch Einbettung von Staaten in Märkte kommt einer Abkopplung der Demokratie vom Kapitalismus gleich, in deren Folge diese auf tendenziell exklusive Wertbeteuerungen und Identitätsbekenntnisse reduziert wird, sowie einer Freisetzung des Kapitalismus von der Demokratie, im Zuge einer Entmachtung des demokratischen Nationalstaats als sozialer Ort protektiver, markt- und kapitalismuskorrigierender Politik. Politisch-ökonomisch unterfüttert wurde dies in den 1990er Jahren von einem neuen Einheitsdenken, das eine politische und gesellschaftliche Neuordnung nach Maßgabe kapitalistischer Wettbewerbsfähigkeit einschließlich eines marktkonformen Umbaus der Demokratie rechtfertigte und vorbereitete. Als Vehikel dienten dabei zwei parallel laufende ideologische Kampagnen: die eine zur Diskre-

ditierung von Demokratie als »unterkomplexe« Regierungsform, die den Herausforderungen einer »komplexer« werdenden Weltwirtschaft intellektuell und entscheidungstechnisch nicht gewachsen sei, die andere zur Denunziation nationaler Politik als nationalistisch im Sinne von nichtuniversalistisch und damit unmoralisch – beide auf die Forderung hinauslaufend, demokratisierbare nationale Regierungen durch nicht demokratisierbare *global governance* zu ersetzen.

Strukturell bedeutete und bedeutet Globalisierung eine Verschiebung der Machtverhältnisse zwischen Kapital und Markt einerseits und Arbeit und egalitärer Demokratie andererseits zugunsten des Kapitals und zu Lasten seiner Bediener. Zu deren Folgen gehörten die Verdrängung des keynesianischen Wachstumsmodells, das national eingrenzbare Kapitalmärkte voraussetzt, und die daraus sich ergebende Entwertung egalitärer Demokratie als Produktivkraft. Die dazu erforderlichen institutionellen Veränderungen, wie »Flexibilisierung« von Arbeit und Arbeitsmärkten durch Schwächung der Gewerkschaften und ihrer Streikfähigkeit, Absicherung der Zentralbanken gegen die Einflussnahme gewählter Regierungen, Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, Umbau der Sozialstaaten in Richtung auf Aktivierung und Verschlankung, Privatisierung öffentlicher Einrichtungen und Dienstleistungen, verstärkte sogenannte Eigenbeteiligung der Bürger usw. usf. wurden schrittweise, in unterschiedlicher Sequenz und in unterschiedlichem Tempo, aber doch am Ende mehr oder weniger überall in den die neoliberale Revolution durchlaufenden kapitalistischen Demokratien durchgesetzt, und meist auf gemeinsames Betreiben beider großer Parteien, Mitte-rechts wie Mitte-links.

Allerdings verläuft die neoliberale Befreiung des Kapitalismus von der Demokratie nicht widerstandslos. Seit der Krise von 2008 lassen sich immer neue von unten kommende Versuche einer Wiederinbetriebnahme der demokratischen Institutionen in Opposition gegen Formen und Folgen der beschleunig-

ten kapitalistischen wie staatsreformatorischen Modernisierung beobachten. Beide Versionen des sich dabei herausbildenden neuen Populismus, links wie rechts, werden von den etablierten Parteien der Mitte, in deren Wählerschaft sie wildern, auf das härteste bekämpft. Dennoch hat die wachsende Zustimmung der Bevölkerung zu internationalisierungskritischen politischen Parteien insbesondere in Europa, wo der Verzicht auf nationale Handlungsfähigkeit zugunsten internationaler Markt- und Wettbewerbsfähigkeit am weitesten fortgeschritten ist, die kosmopolitische Selbstauflösung der beteiligten nationalen Gesellschaften angehalten. Dasselbe gilt für die neoliberalen Strukturreformen, die die Unterwerfung der nationalen Volkswirtschaften unter das freie Spiel national unregierter und international unregierbarer Marktkräfte vollenden sollten. Die darüber stattfindenden, teilweise äußerst heftigen Auseinandersetzungen zwischen Nationalisten und Internationalisten, Souveränitätsverteidigern und Integrationisten, Demokraten und Globalisten verlaufen von Land zu Land unterschiedlich, je nach nationalen Traditionen und Interessen. Überall aber sortieren sich die parteipolitischen Systeme neu, und überall ist es die Sozialdemokratie nach ihrem kosmopolitischen Abschied von der Arbeiterklasse und der sozialen, protektiven, populären, auch plebejischen Demokratie, die am stärksten unter dem politischen Strukturwandel leidet. Dies gilt für Deutschland, das Land, das bei weitem den größten Nutzen aus »Europa« zieht und dennoch nach einem politischen Narrativ suchen muss, das die Verlagerung von immer mehr nationaler Regierungsgewalt nach oben konsensfähig machen kann, ebenso wie beispielsweise für Großbritannien, wo Labour aus kosmopolitischen Gründen seine Kernwählerschaft an die neuerdings antiintegrationistischen Konservativen unter Boris Johnson abtrat und sich damit möglicherweise für sehr lange Zeit ebenso selbst marginalisierte wie die meisten anderen sozialdemokratischen Parteien in Europa.

»Europa«, das Europa der politischen Konstruktion EU,

wird im weiteren Verlauf immer wieder zur Sprache kommen – allerdings nicht »europapolitisch« im engeren Sinn, sondern als weltregionale Erscheinungsform einer allgemeinen Transformationskrise von Staatlichkeit in Zusammenhang mit der Stagnationskrise des auf Expansion angewiesenen Kapitalismus. Wie ich im nächsten Kapitel im Einzelnen darstellen werde, manifestiert sich diese Krise nicht zuletzt in einem Skalierungsproblem politischer Ordnungen, das mit einem internen Strukturierungs- und externen Kopplungsproblem staatlicher Einheiten einhergeht, mit weitreichenden politisch-ökonomischen Konsequenzen: Wie groß oder klein sollen und können politische Zuständigkeits- und Herrschaftsbereiche geschnitten und wie müssen sie aufgebaut und aneinandergekoppelt sein, um an sie gerichteten normativen wie technischen, demokratischen wie kapitalistischen Anforderungen zu genügen? Als Leitkonzept schlage ich das des Staatensystems vor, das alle drei Dimensionen staatlicher Einheiten – Größe, Binnenstruktur und zwischenstaatliche Beziehungen – umfasst; einer seiner wichtigsten Parameter ist, wie zu zeigen sein wird, das Verhältnis von Zentralisierung und Dezentralisierung mit seinen unterschiedlichen Implikationen für miteinander in Konflikt liegende politisch-ökonomische Interessen.

II.

Staaten und Staatensysteme: Integration und Differenzierung

Kein Staat ist jemals allein; »den Staat« gibt es nur im Plural und in Gesellschaft mit anderen Staaten. Demokratie wiederum gibt es nur in Staaten, und ob es sie gibt, hängt von deren innerer Verfassung ebenso ab wie von ihren auswärtigen Beziehungen. Staaten und die Staatensysteme, denen sie angehören, fassen die Vielfalt der Gesellschaften, die von ihnen beherrscht und geordnet werden, zusammen oder teilen sie auf – integrieren oder differenzieren sie. Wie dies geschieht, wie Einheit und Vielfalt aufeinander bezogen und zum Ausdruck zugelassen werden, entscheidet nicht nur über die Stabilität von Staaten, sondern auch über die Möglichkeit von Demokratie. In diesem Kapitel möchte ich versuchen, einige Parameter dieses in der Demokratietheorie allzu oft vernachlässigten Zusammenhangs herauszuarbeiten.

Gibbon: Einheit oder Vielfalt?

Gegen Mitte seines monumentalen Werks *The History of the Decline and the Fall of the Roman Empire* (Gibbon 1896-1900 [1776-1788]) gelangt der große Historiker des Altertums, Edward Gibbon, an den Punkt, an dem im ausgehenden 5. Jahr-

hundert das weströmische Kaisertum erlosch.[1,2] Bevor er sich endgültig der Geschichte von Byzanz zuwendet, die noch tausend Jahre länger dauern sollte, hält Gibbon inne, um im Rückblick auf fast vier Jahrhunderte römischer Geschichte darüber nachzudenken, was aus der von ihm geschilderten »furchtbaren Umwälzung« für die Gegenwart und Zukunft seiner Zeit zu lernen sei.[3] Zwar sei es, so Gibbon, »die Pflicht des Patrioten, allein das Interesse und den Ruhm seines Vaterlandes im Sinn zu haben und zu fördern; aber dem Wissenschaftler mag es erlaubt sein, seinen Blick zu weiten und *Europa als eine einzige große Republik* zu betrachten, deren unterschiedliche Bewohner annähernd dasselbe zivilisatorische und kulturelle Niveau erreicht haben«.[4] Gibbon selber war übrigens Patriot und Europäer zugleich: Er gehörte zeitweise dem britischen Unterhaus an, wo er allerdings nie das Wort ergriff, und war Mitglied des königlichen Board of Trade, verbrachte aber auch viele Jahre in der Schweiz und schrieb nicht nur auf Englisch, das er in unvergleichlicher Eleganz beherrschte, sondern auch auf Französisch – sogar sein Hauptwerk, von dem hier die Rede ist, hätte

1 Eine nicht vollständige deutsche Übersetzung liegt vor unter dem Titel *Verfall und Untergang des römischen Imperiums. Bis zum Ende des Reiches im Westen* (Gibbon 2003). Einige der folgenden Abschnitte stützen sich auf meine 2018 an der Universität Glasgow gehaltene *Adam Smith Lecture in Jurisprudence* (Streeck 2019c).

2 Über Gibbon allgemein Nippel (2006) und der sehr informative Eintrag in der englischsprachigen Wikipedia, ⟨https://en.wikipedia.org/wiki/Edward_Gibbon⟩, zuletzt aufgerufen am 10.12.2020.

3 Unter dem Titel »General Observations on the Fall of the Roman Empire in the West«, in Bd. 6 der zwölfbändigen Originalausgabe, Kap. XXXVIII, S. 287-298. Die von John B. Bury von 1896 bis 1900 besorgte siebenbändige Ausgabe ist im Internet zugänglich unter ⟨https://oll.libertyfund.org/titles/gibbon-the-history-of-the-decline-and-fall-of-the-roman-empire-vol-6⟩, zuletzt aufgerufen am 6.2.2021. Die Übersetzungen sind von mir, WS.).

4 Meine Hervorh., WS.

er, einer apokryphen Quelle zufolge, beinah auf Französisch verfasst.

Hätte sich eine Tragödie wie der Zusammenbruch des Weströmischen Reiches auch im nachmittelalterlichen frühmodernen Europa ereignen können? »Mit ängstlicher Neugier«, so Gibbon, stelle man sich die Frage, »ob Europa von einer Wiederholung der Katastrophen bedroht sein könnte, die in der Vergangenheit die Armeen und Institutionen Roms zerstört haben«. In seiner Antwort erweist sich Gibbon als Zeitgenosse der Aufklärung, der trotz eines gelegentlichen Hangs zu melancholischer Ironie an einen letztlich unumkehrbaren geschichtlichen Fortschritt glaubte. Drei Gründe nennt er, weshalb »unser allgemeiner Wohlstand und die Gesamtheit der Fähigkeiten, Gesetze und Gewohnheiten, durch die die Europäer und ihre Kolonien sich so vorteilhaft vom Rest der Menschheit unterscheiden«, letztendlich unverlierbar seien. *Erstens* seien mittlerweile die Barbarenvölker, die in immer neuen Wellen in das römische Reich eindrangen, »als glückliche Folge des Fortschritts von Gewerbe und Landwirtschaft« selber sesshaft geworden: »Statt einiger primitiver Dörfer, verstreut in seinen Wäldern und Sümpfen, weist Deutschland heute zweitausenddreihundert ummauerte Städte auf; in Dänemark, Schweden und Polen sind erfolgreich christliche Königreiche eingerichtet worden«, und sogar Russland habe »heute die Form eines mächtigen und zivilisierten Reichs angenommen.« Umherziehende Barbaren wie während der Völkerwanderung gebe es nur noch wenige, etwa die Kalmücken und Usbeken; sie könnten Europa nicht mehr bedrohen. Allerdings könnten »unbekannte Gefahren *möglicherweise* von obskuren Völkern ausgehen, die auf der Weltkarte noch kaum zu sehen sind« – wie im sechsten Jahrhundert die Araber, die so lange »in Armut und Verachtung herumgelungert hatten«, die Welt zu erobern begannen, nachdem Mohammed »ihren barbarischen Körpern die Seele des Glaubens eingehaucht hatte.«

Ähnlich Gibbons *zweiter* Grund für europäischen Optimis-

mus. Ihre siegreichen Kriege, so Gibbon, ermöglichten den Römern einen kulturellen und zivilisatorischen Fortschritt, der ihre Bereitschaft zur Ausbildung militärischer Fähigkeiten untergrub, so dass sie sich zunehmend auf Söldner aus unzivilisierten Völkern stützen mussten, die später ihren Staat von innen zerstörten. Seitdem aber habe sich die Technik der Kriegführung geändert: »Mathematik, Chemie, Mechanik, Architektur wurden in den Dienst des Krieges gestellt«, und wer heute einen Krieg gewinnen wolle, komme mit soldatischer Tapferkeit allein nicht mehr weit. Stattdessen brauche er Wissenschaft und Technik, die einerseits die militärischen Tugenden ersetzten, andererseits und zugleich aber deren Verfall beschleunigten. »Kanonen und Festungen bilden heute einen undurchdringlichen Schutzwall gegen die tatarische Reiterei, und Europa ist vor jedem zukünftigen Ausbruch der Barbaren sicher – denn bevor sie erobern könnten, müssten sie aufhören, Barbaren zu sein.« Damit ist Europa trotz seiner zivilisatorischen Demilitarisierung militärisch unbesiegbar geworden, weil die Abhängigkeit seiner potentiellen Eroberer von eigenen wissenschaftlich-technischen Fortschritten diese zwingt, ebenso zivilisiert und damit kriegsuntauglich zu werden wie die Europäer.[5]

5 Existenzgefährdende Kriege *innerhalb* des nachrömischen Staatensystems Europas hielt Gibbon für noch unwahrscheinlicher, und zwar wegen dessen Unterteilung in eine Vielzahl kleiner Einzelstaaten, die sich gegenseitig in Schach und damit das Staatensystem in einem zwischenstaatlichen Gleichgewicht hielten. Schlimmstenfalls komme es zu »maßvollen und letztlich ergebnislosen Auseinandersetzungen«, durch welche »die europäischen Heere [...] gebunden«, also von größeren Unternehmungen abgehalten würden. Was Gibbon nicht vorhersah, war der bevorstehende Wandel von dynastischen oder republikanischen Klein- zu (einer begrenzten Zahl von) imperial ambitionierten Großstaaten, der mit der Expansion der kapitalistischen Produktionsweise im 19. Jahrhundert einherging. Noch weniger konnte Gibbon sich ein Nebeneinander einer zivilisatorisch bedingten Erschlaffung des Kriegswillens und der Entwicklung von Vernichtungstechnologien vorstellen,

Aus heutiger Sicht am interessantesten erscheint Gibbons *drittes* Argument gegen die Möglichkeit eines erneuten »Verfalls und Untergangs« der westeuropäischen Zivilisation, in dem er die politische Organisation des Europa seiner Zeit mit der des römischen Kaiserreichs vergleicht. Rom, so Gibbon, war zu groß und zu zentralisiert. Zum einen »erwarteten die unterworfenen Provinzen, ihres Eigenlebens und ihrer Bewegungsfreiheit beraubt, ihre Sicherheit von Söldnertruppen und Gouverneuren, die den Anweisungen eines fernen Kaiserhofs unterlagen«; das machte sie verwundbar. Zum anderen hing im Römischen Reich »das Glück von hundert Millionen Menschen von den persönlichen Qualitäten eines oder zweier Individuen ab [...], deren Denken zumeist von Erziehung, Luxus und despotischer Macht korrumpiert war«. Dies sei nun anders geworden, und die folgende Schlüsselstelle des Textes ist es wert, des längeren zitiert zu werden:

> Europa ist heute aufgeteilt in zwölf mächtige, wenn auch ungleiche, Königreiche, drei respektable Imperien und eine Vielzahl kleiner, aber unabhängiger Staaten. Die Gelegenheiten für königliche und ministerielle Begabungen haben sich vervielfacht, mindestens entsprechend der Zahl der Herrscher [...]. Tyrannischer Machtmissbrauch wird durch den gegenseitigen Einfluss von Furcht und Scham in Schranken gehalten; die Republiken haben Ordnung und Stabilität gewonnen, die Monarchien die Prinzipien von Freiheit oder zumindest von Mäßigung in sich aufgenommen, und ein Mindestmaß an Ehrgefühl und Gerechtigkeit dringt mit Hilfe der allgemeinen Sitten unserer Epoche sogar in die schlechtesten Verfassungen ein [...]. Im Frieden wird die Ausbreitung von Wissen

die große Kriege zunehmend ohne menschliche Beteiligung, jedenfalls aber ohne Gefahr für das mitwirkende Personal möglich machen. Über die politische Bedeutung der *means of destruction* siehe meine Bemerkungen über Friedrich Engels (Streeck 2020).

und Können durch zahlreiche nachahmende Rivalen beschleunigt.[6]

Die Verteilung von Staatlichkeit auf kleine politische Einheiten, so muss man Gibbon lesen, macht Staaten und Staatensysteme stabiler und fortschrittsfreundlicher sowie insgesamt zugleich wehrhafter und friedlicher als ihre Zusammenfassung und Zentralisierung. In einem Staatensystem mit dezentralisierter Regierungsgewalt schädigen politische Fehlentscheidungen nur einen Teil der Gesamtbevölkerung; andere Teilstaaten können sich und das Staatensystem als Ganzes gegen ihre Folgen abschotten.[7] Auch nutzt Dezentralisierung die Vorteile verteilter Intelligenz; sie ermöglicht es, unterschiedliche Lösungen ähnlicher Probleme nebeneinander auszuprobieren, von denen die besten dann von allen anderen übernommen werden können. Um allgemein die Überlegenheit verteilter, differenzierter Staatlichkeit und durch Binnengrenzen gesicherter, gleichzeitig durch ein übergreifendes kulturelles Erbe in Grenzen gehaltener Vielfalt – heutige Systemtheoretiker sprechen von *requisite variety*[8] – für »Europa als eine einzige große Republik« zu illustrie-

6 »Europe is now divided into twelve powerful, though unequal, kingdoms, three respectable commonwealths, and a variety of smaller, though independent, states; the chances of royal and ministerial talents are multiplied, at least with the number of its rulers [...]. The abuses of tyranny are restrained by the mutual influence of fear and shame; republics have acquired order and stability; monarchies have imbibed the principles of freedom, or, at least, of moderation; and some sense of honour and justice is introduced into the most defective constitutions by the general manners of the times [...]. In peace, the progress of knowledge and industry is accelerated by the emulation of so many active rivals [...].«

7 Siehe dazu oben, »Einleitung«, S. 56.

8 Der Begriff geht auf Ross W. Ashby (1903-1972) zurück, einen Psychiater und Biochemiker, der unter anderem als Hirnforscher arbeitete und zu einem Pionier der Kybernetik wurde. Ashbys »law of requisite vari-

ren, bedient sich Gibbon eines militärischen Gedankenexperiments. Sollte, so schreibt er, doch noch ein »barbarischer Eroberer [...] aus den tatarischen Wüsten [in Europa] einfallen, so müsste er nacheinander die robusten Bauern Russlands, die zahlreichen Armeen Deutschlands, die tapferen Adligen Frankreichs und die furchtlosen freien Bürger Britanniens besiegen, die sich im Übrigen möglicherweise für ihre gemeinsame Verteidigung zusammenschließen können.« Auch insofern erschien Gibbon das kleinteilig regierte Europa seiner Tage der ansonsten so ehrfurchtgebietenden antiken Zivilisation überlegen.[9]

Gibbons Thema bei seinem Rückblick auf die von ihm beschriebene »furchtbare Umwälzung« ist im Kern nichts anderes als *die Skalierung politischer Ordnungen.* Welche politische Organisation ist besser für eine Weltregion von der Art des nachrömischen Europa, eine einheitliche und umfassende oder eine unterteilte? Wie sollten staatliche Grenzen gezogen sein, an denen innenpolitische Verhältnisse und Institutionen enden und außenpolitische an ihre Stelle treten?[10] Welche sozialen Beziehungen

ety« besagt, »that for a system to be stable, the number of states that its control mechanism is capable of attaining (its variety) must be greater than or equal to the number of states in the system being controlled«. Zit. nach: John Naughton, »Ashby's Law of Requisite Variety«, in *Edge*, ⟨https://www.edge.org/response-detail/27150⟩, zuletzt aufgerufen am 3.1.2021.

9 Es scheint in diesem Zusammenhang durchaus relevant, dass Gibbon, wie oben erwähnt, einen großen Teil seines Lebens in der Schweiz verbrachte – in einem Kleinstaat, im Zentrum des (west-)europäischen Staatensystems gelegen und unzweifelhaft europäisch, der zur Akkommodierung der europäisch-multikulturellen Zusammensetzung seiner Bevölkerung in noch kleinere, sich hochautonom selbst regierende föderale Untereinheiten aufgeteilt war. Bevor Gibbon mit seinem Hauptwerk begann, arbeitete er unter anderem an einer »Geschichte der Freiheit der Schweizer« (»A History of the Liberty of the Swiss«), gab dieses Projekt dann aber auf.

10 Eine Frage, die ähnlich in Ronald Coases Theorie des Unternehmens

und Transaktionen sollten von Staaten internalisiert und innenpolitisch, welche sollten externalisiert und außenpolitisch bearbeitet werden? Gibbons Perspektive auf die skalenpolitische Dimension von Staatensystemen erscheint auch für heutige Fragestellungen zum Verhältnis zwischen binnen- und zwischenstaatlichen Beziehungen innerhalb umfassender Souveränitätsarchitekturen – konsolidiert oder unterteilt, integriert oder differenziert, zentralisiert oder dezentralisiert, vertikal oder horizontal regiert usw. – vielversprechend genug. Von besonderem Interesse ist dabei Gibbons Unterscheidung zwischen dem Kulturraum Europa, verstanden als Gesamtheit der aus dem Weströmischen Reich hervorgegangen Nationalgesellschaften, und dem diese umspannenden europäischen Staatensystem.[11] Zu den Themen, die mit ihr eröffnet werden, gehören die Aufteilung von Staatlichkeit innerhalb von Staatensystemen; die Akkommodierung zwischengesellschaftlicher Vielfalt durch verteilte Souveränität; das Verhältnis zwischen kooperativer und hierarchischer Koordinierung zwischen und innerhalb von Mitgliedstaaten, zwischen internationaler Ordnung durch Macht und Autorität oder durch geteilte Interessen, eine gemeinsame Kultur oder gegenseitige Beobachtung; die Formen und Folgen von Wettbewerb zwischen benachbarten Staaten mit gemeinsamen kulturellen Wurzeln; die Grenzen der Integrierbarkeit zwischengesellschaftlicher Diversität beziehungsweise das für den Zusammenhalt eines Staatensystems erforderliche Mindestmaß an kulturellen Gemeinsamkeiten oder geteilter »Lebensweise« usw.

und seiner Wahl zwischen »Hierarchie« und »Markt« gestellt wird (Coase 1937).

11 Eine Unterscheidung wie die zwischen Nationen und Staaten fiel in der vornationalistischen Epoche des *ancien régime* natürlich leichter als heute. Dennoch ist sie, wie sich zeigen wird, für das Verständnis gerade auch der nationalstaatlichen Staatenwelt der Gegenwart unentbehrlich.

Zweieinhalb Jahrhunderte nach Gibbon beobachten wir zwischen den das einstige Territorium des Weströmischen Reichs sich teilenden Staaten eine tiefe Krise eines Projekts wirtschaftlicher und politischer »Integration«, das genau konträr zu Gibbons Plädoyer für ein Europa mit verteilter statt vereinheitlichter Staatlichkeit konzipiert ist. In der Sprache seiner Befürworter geht es bei ihm um »einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker«,[12] verkörpert mehr oder weniger explizit in einer Europa als Ganzes umfassenden, einheitlichen staatlichen Organisation, immer wieder unter Berufung auf die Vereinigten Staaten von Amerika als Modell. In Opposition dazu ist eine breite Bewegung entstanden, der es darum geht, nach oben abgewanderte Kontrolle über nationale Kollektivschicksale zurückzugewinnen. Erreicht werden soll dies, wenn nicht durch Rückkehr zu, dann jedenfalls durch erweiterte Ermächtigung von kleineren Einheiten politischer Souveränität – durch Bekämpfung nicht nur eines zukünftigen europäischen Superstaats, sondern auch schon bestehender vereinheitlichter und zentralisierter Herrschaft auf europäischer Ebene, aber auch in einigen Teilstaaten des europäischen Staatensystems.

Im Folgenden diskutiere ich die von Gibbon aufgeworfenen Fragen politischer Skalierung unter historisch-institutionalistischen, also nicht gegenwartsökonomischen Gesichtspunkten. Anders als die einschlägige wirtschaftswissenschaftliche Literatur, die nicht umfangreich, dafür allerdings teilweise durchaus

12 Die englische Formulierung – »an ever closer union among the peoples of Europe« – mag für deutsche Ohren einheitsstaatlicher klingen als die oben zitierte offizielle deutsche. Sie erscheint zuerst in der Präambel des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Vertrag von Rom, 1957) und danach immer wieder an verschiedenen Stellen der späteren, die Römischen Verträge ausbauenden europäischen Verträge.

anregend ist,[13] geht es mir nicht um eine normative Theorie der Staatsgröße; eine solche müsste ja die Möglichkeit unterstellen, eine allgemeine Formel für eine optimale Unterteilung der Welt in miteinander in Beziehung stehende politisch souveräne Einheiten zu entwickeln und anzuwenden. Auch beabsichtige ich nicht, zu einer positiven *ökonomischen* Theorie staatlicher beziehungsweise zwischenstaatlicher Ordnungen beizutragen, in der diese als Ergebnis gesellschaftlichen Strebens nach wirtschaftlichem Wachstum oder ökonomischer Effizienz erklärt werden, nicht aber als (möglicherweise unzulängliche) Vorkehrung für eine demokratiefähige Einbettung eines als grundsätzlich krisenfrei und stets verbesserungsfähig konzipierten Kapitalismus. Stattdessen beginne ich mit einigen einfachen quantitativen Parametern des globalen Staatensystems nach 1945, wobei ich als Erstes auf den zunächst erstaunlichen Umstand eingehe, dass die Zunahme weltweiter wirtschaftlicher »Integration« von einer *Zu- und nicht Abnahme* der Zahl der das globale Staatensystem bildenden souveränen (»National«-)Staaten begleitet war. Danach setze ich die hierin zum Ausdruck kommende hohe und wachsende Nachfrage nach staatlicher Souveränität in Beziehung zu den internen und externen Integrationsleistungen des souveränen Nationalstaats von heute. Dabei schlage ich vor, gegenwärtige Forderungen nach Dezentralisierung von Großstaaten und Staatensystemen in Zusammenhang mit der veränderten politischen Ökonomie kapitalistischer Gesellschaften zu sehen, in der Konflikte zwischen Klassen oberflächlich, aber deshalb politisch nicht weniger folgenreich, als Konflikte zwischen systemstaatlichen Nationen beziehungsweise substaatlichen Regionen stattfinden können. Diesen Zusammenhang illustriere ich mit einem Exkurs in historisch-institutionalistischer Perspektive über die heutigen separatistischen Bestrebungen in Schottland

13 Siehe vor allem Alesina u.a. (2005) sowie Spolaore (2008). Ich komme auf diese weiter unten zurück.

und Katalonien im Vergleich mit Deutschland, wo der Nationalstaat gegen regionalen Separatismus weitgehend gefeit scheint.

Im Anschluss daran wende ich mich dem im Vorwort erwähnten Aufsatz von Karl Polanyi aus dem Jahr 1945 zu, der die Chancen für die Herausbildung einer demokratischen politischen Ökonomie in Europa unter den Bedingungen des aus dem Zweiten Weltkrieg hervorgegangenen internationalen Staatensystems untersucht. Da Polanyis Ansatz das von Gibbon bezogene Konzept des Staatensystems um die politisch-ökonomische Dimension des Verhältnisses von Demokratie und Kapitalismus ergänzt – ein Thema, das bei Gibbon noch keine Rolle spielen konnte – und überdies aus ebenso offensichtlichen Gründen genauer auf die Bedingungen des heutigen Europas und seines Integrations- und Zentralisierungsprozesses passt, bietet es sich an, ihn zur analytischen Einordnung des Steckenbleibens der europäischen Politik zwischen neoliberalem Zentralismus und demokratischer Dezentralisierung heranzuziehen. Gegen Ende des Kapitels führe ich die an Polanyi anschlussfähige Unterscheidung zwischen konföderalen und imperialen zwischenstaatlichen Ordnungen ein, um meine vor allem in Kapitel IV zu entfaltende, auf die Europäische Union bezogene These vorzubereiten, dass eine forcierte Integration eines Staatensystems mit dem Ziel seiner einheitsstaatlichen Zusammenfassung in der heutigen Welt und insbesondere im heutigen Europa nicht mehr hervorbringen kann als ein neoliberaler Konvergenz verpflichtetes, deshalb fragiles und auf die Dauer zum Scheitern verurteiltes zwischenstaatliches Imperium – oder genauer: Möchtegern- oder Quasiimperium.

Das Staatensystem: Eine Vermessung

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist die Zahl der Staaten im globalen Staatensystem ständig gestiegen (siehe *Abb. 10*).[14] Die Aufteilung der Weltgesellschaft in souveräne Staaten und die nunmehr fast völlige Abdeckung der Erdoberfläche durch diese gingen auch in der Ära der beschleunigten »Globalisierung« seit den 1980er Jahren weiter;[15] in den sechs Jahrzehnten von 1950 bis 2010 nahm die Anzahl der Staaten um mehr als das Doppelte zu.[16] Die Mehrheit der Staaten ist klein; die durchschnittliche Bevölkerungszahl liegt heute bei 34,4 Millionen Einwohnern, gegenüber 24,3 Millionen im Jahr 1950 – eine Zunahme um 42 Prozent, die jedoch wegen der gestiegenen Zahl der Staaten hinter der gleichzeitigen Zunahme der Weltbevölkerung um 174 Prozent zurückbleibt. Dabei ergibt die durchschnittliche Bevölkerungszahl wegen der extremen Größenunterschie-

14 In vielem sehr ähnlich Jahn (2014). Wie immer gibt es auch hier Zweifelsfälle bei der Zuordnung. Ist Palästina ein souveräner Staat? Abchasien? Aber mein Argument wird davon nicht berührt; alle Zweifel betreffen sehr kleine Staaten, oder Nichtstaaten, und würden, wenn berücksichtigt, meine Zählergebnisse nicht wirklich ändern. Unter den für 1950 gezählten 91 souveränen Staaten waren nur 60 Mitglieder der Vereinten Nationen, darunter weder Festlandchina noch die Bundesrepublik Deutschland und die Deutsche Demokratische Republik. Von den 202 Staaten von 2010 gehörten 192 formell den Vereinten Nationen an, was Zweifel jedenfalls an ihrer formellen völkerrechtlichen Souveränität ausschließt.

15 Bei Egbert Jahn (2014, S. 8) als gleichsam gesetzmäßiges Prinzip formuliert: »Je mehr die Globalisierung, die wirtschaftliche Entwicklung und vor allem die Alphabetisierung der Gesellschaft voranschreiten, desto stärker werden nationale Bewegungen, die auf einen eigenen Nationalstaat dringen.«

16 Zuletzt hinzu kamen als Mitglieder der Vereinten Nationen Osttimor, Montenegro und Südsudan (Jahn 2014, S. 7).

de innerhalb des Staatensystems ein nach oben verzerrtes Bild von der, wenn man so will, real existierenden globalen »Kleinstaaterei«: Der Median, also die Mitte der Verteilung der Staaten nach der Größe ihrer Bevölkerung, war immer viel niedriger als der Durchschnitt und liegt heute, trotz eines Anstiegs seit 1980, bei nicht mehr als 7,1 Millionen, also demselben Wert wie 1950.[17]

Wie kam es zu der bemerkenswerten Zunahme der Anzahl souveräner Staaten seit 1945? Eine Ursache war das Ende des Kolonialismus. Im Zuge der Neuordnung der Welt nach dem Zweiten Weltkrieg verschwanden die Kolonialreiche Großbritanniens, Frankreichs, Belgiens, der Niederlande und anderer Staaten von der Landkarte; in ihren Gebieten entstanden formell unabhängige neue Nationalstaaten, meist aufgebaut nach dem Muster ihrer früheren Kolonialherren. Lebten 1945 noch geschätzte 703 Millionen Menschen in zumeist europäischen Kolonien, so war ihre Zahl schon fünf Jahre später auf weniger als die Hälfte heruntergegangen; in den 1990er Jahren sank sie dann endgültig auf null (siehe *Abb. 11*).[18] Triebkräfte der Entkolonialisierung waren die Vereinten Nationen, die sich schon früh die Vervollständigung eines erdumspannenden Staatensystems zum Ziel gesetzt hatten,[19] sowie die Vereinigten Staaten, die sich immer als Nicht- und Antikolonialmacht begriffen hatten und sich von einer Zerlegung der europäischen Kolonialreiche in souveräne Nationalstaaten eine Zunahme ihres globalen Einflusses versprachen. Hinzu kamen die jeweiligen nationalen Befreiungsbewegungen, in denen die Sowjetunion Verbündete im weltwei-

17 Vereinfacht ausgedrückt: Von den 202 heute bestehenden Staaten hat die Hälfte, also gut 100, eine Bevölkerung von weniger als 7,1 Millionen.

18 Bei der Berechnung der durchschnittlichen Staatsgröße wurde die in Kolonien lebende Weltbevölkerung nicht mitgezählt.

19 Im Rahmen eines globalen Prozesses der Diffusion europäischer institutioneller Formen, wie beschrieben von John Meyer et al. (1997).

	Weltbevölkerung in Millionen	Souveräne Staaten	Bevölkerung pro Staat in Millionen	
			Durchschnitt	Median
1950	2536	91	26,2	7,0
1960	3035	120	25,4	6,3
1970	3700	159	23,2	4,8
1980	4458	177	25,9	4,9
1990	5372	185	28,9	5,1
2000	6143	202	30,4	5,6
2010	6957	202	34,0	7,1

Abb. 10: Das globale Staatensystem.

Quellen: ***Weltbevölkerung in Millionen***: UN Estimates World Population: United Nations World Population Prospects 2019 (https://population.un.org/wpp/Download/Files/1_Indicators%20(Standard)/EXCEL_FILES/1_Population/WPP2019_POP_F01_1_TOTAL_POPULATION_BOTH_SEXES.xlsx), zuletzt aufgerufen am 31.7.2019. – *Souveräne Staaten*: Zusammengesetzt aus Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, (https://www.un.org/en/sections/member-states/growth-united-nations-membership-1945-present/index.html), zuletzt aufgerufen am 31.7.2019, und anderen souveränen Staaten, (https://en.wikipedia.org/wiki/Lists_of_sovereign_states_by_year), zuletzt aufgerufen am 31.7.2019. – ***Bevölkerung pro Staat in Millionen (Durchschnitt und Median)***: Eigene Berechnungen basierend auf den United Nations Demographic Yearbooks und den World Bank World Development Indicators. Wenn für das interessierende Jahr keine Daten verfügbar waren, wurden benachbarte Jahre verwendet. Für einige Jahre wurden alternative Quellen verwendet, um Datenlücken zu schließen: South African Police Service (für 1990), Statistisches Bundesamt (für 1980), US Census Bureau: International Database (für 1950). Bevölkerungsstatistiken über die UdSSR im Jahr 1950 aus Andreev (1993).

ten Ringen zwischen Kapitalismus und Kommunismus sah. So wurden die fünfziger und sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts zur großen Zeit der weltweiten Herausbildung unabhängiger Staaten. Eine zweite Welle folgte nach 1990 mit dem Zerbrechen der multinationalen UdSSR und ihres osteuropäischen Imperiums sowie, damit zusammenhängend, des multinationalen Jugoslawiens. Ähnlich wie die Entkolonialisierung verlief die Auftrennung des osteuropäischen Staatensystems in souveräne Einzelstaaten teils friedlich und teils gewaltsam; den Balkankriegen der 1990er Jahre stand die in gutem gegenseitigen Einvernehmen nahezu geräuschlos vollzogene Trennung zwischen Tschechien und der Slowakei gegenüber.[20]

	Millionen
1945	703
1950	324
1960	245
1970	223
1980	154
1990	168
2000	0
2010	0

Abb. 11: Bevölkerung unter kolonialer Herrschaft.

Quelle: Our World in Data: »Number of citizens living under different political regimes«, ⟨https://ourworldindata.org/grapher/world-pop-by-political-regime⟩, zuletzt aufgerufen am 31.7.2019, sowie Wimmer und Min (2006).

20 Zu Letzterer siehe Gabal (2000). Vergleichend mit der Sowjetunion und Jugoslawien: Bunce (1999).

Auffallen muss, dass sich in dem ereignisreichen Dreivierteljahrhundert seit dem Weltkriegsende kein einziges Beispiel für eine gelungene und nahezu keines für eine versuchte Zusammenlegung zweier oder mehrerer souveräner Staaten findet – sieht man von der deutschen Einigung ab, die aber ohne weiteres als Sonderfall zu erkennen ist.[21] Der eine oder andere mag sich noch an das Projekt einer Vereinigten Arabischen Republik erinnern, bestehend aus Ägypten und Syrien; der gemeinsame Staat, gegründet im Namen panarabischer Einheit, bestand nur drei Jahre lang, von 1958 bis 1961, und zerbrach an einem Konflikt zwischen ägyptischen Zentralisierungs- und syrischen konföderalen Ambitionen (Podeh 1999). Selbst unter Staaten, die sich näherstehen als diese, sind freiwillige Zusammenschlüsse weder vollzogen noch jemals ernsthaft geplant worden; davon, dass etwa Italien, Spanien und Portugal sich zu Latino-Mediterranien hätten vereinigen wollen, oder Schweden, Dänemark und Norwegen zu Groß-Skandinavien, ist nichts bekannt.[22] Die Europäische Union ist kein Gegenbeispiel, selbst wenn sie vor allem in Deutschland immer wieder als Vorstufe zu einem amalgamierten europäischen Einheitsstaat mit integrierter Souveränität gehandelt wird. Tatsächlich aber sind alle Mitgliedstaaten, einschließlich der sich seinerzeit noch in einem Zustand der Semi-

21 Und ob sie »gelungen« ist oder nicht, ist drei Jahrzehnte danach immer noch Gegenstand leidenschaftlicher Debatten.

22 »Auch aus der Bevölkerung des französischen, britischen, spanischen, portugiesischen, niederländischen, russischen, osmanischen Imperiums entstanden keine Staatsnationen, die die Grenzen der Provinzen mit unterschiedlichem Rechtsstatus im imperialen Staatsgebäude niederrissen und durch eine gemeinsame nationale, sei es zentrale oder föderale Staatsordnung ersetzten« (Jahn 2014, S. 16). Eine Staatsnation entstand dagegen im Gefolge eines äußerst blutigen Unabhängigkeitskrieges aus dem nach Frankreich als Teil des imperialen Staatsgebiets eingemeindeten Algerien; ein Beispiel, wenn man so will, für fehlgeschlagene multikulturelle Integration.

souveränität befindlichen deutschen Bundesrepublik (Katzenstein 1987), der Union oder ihren Vorgängerorganisationen nicht beigetreten, um ihre nationale Souveränität abzugeben, sondern um sie im Gegenteil zu verteidigen oder überhaupt erst zurückzuerlangen oder voll zu verwirklichen. Dies gilt selbstverständlich auch für die »Kleinstaaterei« der drei baltischen Republiken Estland, Lettland und Litauen, die nach Wiedererlangung ihrer Unabhängigkeit von der Sowjetunion beziehungsweise Russland keinen Moment daran gedacht haben, sich zu einer »Vereinigten Ostbaltischen Republik« zusammenzuschließen. Selbst wenn es in der EU, wie manchmal behauptet, um ein *pooling* oder auch *sharing* (Wallace 1999) von nationalstaatlicher Souveränität geht, dient dies letzten Endes zur Erhaltung derselben, so wie etwa das Management eines Unternehmens sich bereitfinden mag, seine Macht, um sie zu behalten, mit dem Betriebsrat zu teilen.[23] Als »Herren der Verträge« sind es ohnehin ausschließlich

23 Die Metapher eines *pooling* von nationaler Souveränität wurde und wird vor allem dann ins Spiel gebracht, wenn es um die Rechtfertigung von Mehrheitsentscheidungen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union geht. »The main reason why states choose to pool sovereignty is to reduce the likelihood of gridlock in policy areas where – on average – states expect to be better off by pooling sovereignty than by retaining the unanimity rule. This has been the case particularly in the context of creating a European single market for goods and services [...]. However, in policy areas which governments consider particularly sensitive for domestic or ideological reasons or where the potential gains from pooling sovereignty are uncertain, governments are likely to retain the right to veto (for example, foreign and security policy, and redistributive policies).« (*Concise Oxford Dictionary of Politics*, ⟨https://oxfordindex.oup.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100336931⟩, zuletzt aufgerufen am 10.10.2020). Eins der vielen Probleme hier ist, was »on average« bedeuten soll; dies hängt auch mit der Frage zusammen, ob mächtige Mitgliedstaaten von vornherein verhindern können, dass über Beschlüsse abgestimmt wird, die ihren nationalen Interessen widersprechen und die sie sich deshalb weigern würden zu vollziehen. Dies gilt für

die Mitgliedstaaten, die unter einem selbstgeschaffenen Zwang zu vertraglicher Einstimmigkeit über die großen Linien der weiteren Entwicklung ihrer Union entscheiden.[24]

Woher kommen die Nachfrage nach einzelstaatlicher Souveränität auch für kleine territoriale Gesellschaften und die offenbare Abneigung dagegen, Souveränität, wenn sie einmal errungen ist, wieder abzugeben?[25] Ein Grund dürfte sein, dass das moderne Völkerrecht unter dem Druck der Vereinten Nationen die Souveränität der Staaten besser schützt als je zuvor und damit gerade auch kleinen Staaten so etwas wie Rückhalt gegenüber den Ansprüchen größerer Nachbarn und imperialer Großstaaten bietet; dies erhöht die Attraktivität auch kleinteiliger staatlicher Organisation. Dass völkerrechtliche Schutztitel nicht immer funktionieren, zeigen die Invasion der Staaten des Warschauer Pakts unter Führung der Sowjetunion in der damaligen Tschechoslowakei, die als Rechtfertigung die »Breschnew-Doktrin« der »begrenzten Souveränität« speziell sozialistischer Staaten hervorbrachte, und die zahlreichen »westlichen« Interventionen in Länder wie Iran, Serbien (unter dem Titel eines in

Frankreich mehr als für Deutschland, wo politische Kräfte der Grünen Mitte zur Förderung der »Integration« nicht selten europäische Beschlüsse fordern, in denen ihre nationale Regierung überstimmt wird.

24 Dies ist weiter unten zu differenzieren, wenn auf die Größenunterschiede und Machtungleichgewichte innerhalb »Europas« einzugehen sein wird, insbesondere im Kontext des Verhältnisses von neoliberalem Kapitalismus und Demokratie. Hier bietet sich, wie ich argumentieren werde, vor allem der Begriff des »Imperiums« an. Was die Demokratie im Kontext der europäischen Institutionen angeht, so gilt immer noch das von Jean-Claude Juncker klassisch auf den Begriff gebrachte Prinzip: »Es kann keine demokratische Wahl gegen die europäischen Verträge geben« (Interview mit dem *Figaro* vom 28.1.2015). Ähnlich auch, und klassisch, Wolfgang Schäuble zu Yannis Varoufakis (2017).

25 »Alle Nationalstaaten, die jemals in Europa entstanden, existieren auch heute noch, wenn auch manchmal mit veränderten Grenzen« (Jahn 2014, S. 6). Der von Jahn überblickte Zeitraum reicht bis 1815 zurück.

Richtung auf eine Verpflichtung der »internationalen Gemeinschaft« zum Schutz von Bürgern gegen ihren Staat, genannt »duty to protect«, »weiterentwickelten« Völkerrechts), Irak, Syrien (»Regimewechsel«), Afghanistan, Libyen usw. usf.[26] Freilich ändert dies nichts daran, dass Souveränität mindestens als rhetorisch-legitimatorische Ressource vor allem dann begehrt ist, wenn militärische Mittel zur Verteidigung eigener Interessen, insbesondere der eigenen Unabhängigkeit, nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Ein Beispiel ist Palästina, wo die von Israel abhängige, paradoxerweise als solche bezeichnete »Palästinensische Autonomiebehörde« seit Jahrzehnten versucht, international als Staat anerkannt zu werden – unter anderem deshalb vergeblich, weil die israelische Besatzungsmacht zu Recht fürchtet, in den besetzten Gebieten bei einer Umwandlung ihrer Territorialherrschaft in ein zwischenstaatliches Verhältnis weniger gut als heute nach ihrem Belieben schalten und walten zu können.

Ebenso wie Staatlichkeit nach außen Autonomie verspricht, eröffnet sie nach innen die Möglichkeit von Demokratie; hier liegt ein zweiter Grund für ihre Legitimität. Demokratie und Souveränität verhalten sich kurz gefasst so zueinander, dass Souveränität ohne Demokratie möglich ist, nicht aber umgekehrt. Staaten, mit dem von ihnen beanspruchten Monopol auf legitime Gewaltausübung auf ihrem Territorium, können in die Hände von Warlords oder Drogenkartellen fallen, die die von ihnen staatlich regierten Gesellschaften unterdrücken und auspressen. Aber im Prinzip sind sie demokratisierbar, im Extremfall durch gewaltsamen Umsturz, wenn dieser nicht durch imperiale Machtanwendung von außen verhindert wird. Darüber, wann ein Staat als demokratisch gelten kann, kann gestritten werden, und im Laufe der Jahre hat die Politikforschung zahlrei-

26 Zu »humanitären Interventionen« und dem von ihnen verursachten dauerhaften Kriegszustand neuerdings Cunliffe (2020).

che Indikatoren entwickelt, um zwischen demokratischen und undemokratischen Staaten zu unterscheiden, sowohl kategorisch (demokratisch ja/nein) als auch graduell (mehr oder weniger demokratisch).

In *Abbildung 12* werden die Ergebnisse von fünf derartigen Klassifikationsversuchen nebeneinandergestellt; Polity IV und Vanhanen/Polyarchy klassifizieren Staaten nach dem Grad ihrer Demokratisierung, die drei anderen unterscheiden zwischen Demokratien und Nichtdemokratien. Einzelheiten müssen an dieser Stelle keine Rolle spielen; wichtig sind die Gemeinsamkeiten zwischen den sechs Zeitreihen. In den fünf von ihnen, die alle Demokratien zählen (die sechste zählt nur eine Untergruppe davon, »full democracies«) ist der Anteil der als Demokratie eingestuften Staaten seit 1950 mehr oder weniger kontinuierlich gestiegen, von 34 Prozent im Durchschnitt der fünf Indikatoren für die 91 Staaten von 1950 auf 54 Prozent der 202 Staaten des Jahres 2010. Was immer sich hinter den Zählungen im Einzelnen verbergen mag, die Ähnlichkeit der ermittelten Werte und die Gleichförmigkeit der beobachteten Trends über die Zeit bestätigen die Vermutung, dass Staaten, anders als die riesigen, meist US-amerikanischen Privatunternehmen, die heute einen Gutteil der globalen Wirtschaft beherrschen,[27] Forderungen nach Demokratisierung, gerade auch in Reaktion auf die Beherrschung des Weltmarkts durch oligopolistische Mega-

27 Etwa die vier Internetriesen, Amazon, Apple, Facebook und Google, zusammenfassend auch GAFA genannt: die »vier Schwestern« des 21. Jahrhunderts, in Anlehnung an die Bezeichnung der sieben größten Ölkonzerne in den 1960er Jahren als »Seven Sisters«. 2018 betrug der Gesamtumsatz der vier 691,1 Mrd. US-Dollar. Dies lag knapp unter dem Bruttosozialprodukt der Schweiz, die unter den Volkswirtschaften den Rang 20 belegt, und entsprach der addierten Wirtschaftsleistung der 85 ärmsten Länder der Erde (von 193 Ländern). Das Bild würde noch krasser ausfallen, wenn man die, sagen wir, zehn größten Unternehmen des Energie-, Finanz- und Ernährungssektors hinzunähme.

unternehmen, nicht immer und vielleicht sogar mit der Zeit immer weniger abwehren können.

	Demokratien nach Polity IV		Vanhanen/ Polyarchy	Varieties of Democracy	Democracy/ Dictatorship (Cheibub)	Boix-Miller-Rosato
	Alle	davon volle				
1950	23	18	35	25	38	35
1960	34	21	47	29	55	43
1970	34	19	48	38	40	41
1980	40	20	51	41	52	54
1990	54	27	78	57	70	71
2000	79	31	116	87	109	107
2010	92	31	k.A.	98	118	117

Abb. 12: Anzahl demokratischer Staaten.

Schwerer zu schätzen als die Anzahl der Demokratien ist diejenige der »failed states« – also von Staaten, die ihre Ordnungsfunktion nicht mehr erfüllen können und als territoriale Ordnungsmächte nur noch auf dem Papier bestehen. »Failed states« – gescheiterte Staaten – sind weder souverän noch demokratisierbar. Hauptursachen dafür, dass ein Staat dysfunktional wird, sind Bürgerkriege, oft von ausländischen imperialen Mächten als Stellvertreterkriege in Gang gehalten, oder militärische Interventionen von außen, die ihr ursprüngliches Ziel eines »Regimewechsels« verfehlt und die staatliche Ordnung in Anarchie verwandelt haben. Beispiele sind afrikanische Staaten wie Somalia, Kongo, Libyen und Niger oder asiatische wie Afghanistan. Wie viele der heute bestehenden Staaten in diesem Sinne dysfunktional sind, hängt ebenfalls zu einem Gutteil von der verwendeten Definition ab. *Abbildung 13* jedenfalls zeigt eine

Zunahme der als dysfunktional klassifizierten Staaten bis 1980, parallel und überproportional zum Anstieg der Anzahl der Staaten; 30 Jahre später war die Zahl der *failed states* jedoch wieder gesunken, von 30 auf 22, trotz weiteren Wachstums der Staatengesamtheit, was einen Rückgang von 17 auf 11 Prozent bedeutet.

	Souveräne Staaten	»Failed states«
1950	91	3
1960	120	10
1970	159	25
1980	177	30
1990	185	31
2000	202	27
2010	202	22

Abb. 13: Anzahl gescheiterter Staaten.

Quelle: Center for Systemic Peace, Wien: PITF State Failure Problem Set, 1955-2018, ⟨http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html⟩, zuletzt aufgerufen am 5. 2. 2021. Staatsversagen ist in drei Kategorien unterteilt: Politische und ethnische Kriege, feindlicher Regimewechsel und Völkermord/Politizid. Die hier verwendete konsolidierte Liste enthält die Länder, in denen eine dieser Formen des Staatsversagens stattgefunden hat.

Nahezu unmöglich ist es schließlich, den Umstand statistisch abzubilden, dass Staatensysteme faktisch weniger egalitär sind, als sie es den Regeln des Völkerrechts nach sein sollten. Staatengruppen mit asymmetrischer Machtverteilung und aus ihr resultierender Abhängigkeit zwischen ihren Mitgliedern bezeichne ich als Imperien; die ihnen zugehörigen Staaten sind formell gleich souverän, einige, nämlich die im Zentrum, aber souveräner als die anderen an der Peripherie. Die Grenzen von Imperien sind oft unklar; ihre genaue Markierung dürfte in der Zeit

des Kalten Krieges leichter gewesen sein als heute. Damals standen sich zwei globale Blöcke aus imperial gekoppelten Staaten gegenüber, der kommunistische »Ostblock«, geführt von der UdSSR,[28] und »der Westen«, dominiert von den USA; hinzu kam eine »Dritte Welt« sogenannter Blockfreier, organisiert 1961 auf Initiative von Jugoslawien, Ägypten, Indien und Indonesien.[29] Ich werde am Ende dieses Kapitels auf das Spannungsverhältnis von staatlicher Souveränität und Imperialismus, bezogen auf heutige Staatensysteme und im Licht seines Verhältnisses zum globalisierungsbestrebten Kapitalismus, zurückkommen; zunächst aber noch einige Bemerkungen zur Soziologie und politischen Ökonomie des sogenannten Nationalstaats.

Metamorphosen des Nationalstaats

Das postneoliberale Patt besteht in einer Blockade der Politik zwischen nationalen und globalen Ordnungen als Resultat eines bislang unentschiedenen Ringens um die Zukunft des Nationalstaats in einer seit den 1980er Jahren zunehmend verflochtenen Wirtschaftswelt. Dabei gilt es im Diskurs des sich als nicht- und antinational verstehenden Kosmopolitismus insbesondere

28 Als souveräne Staaten gehörten zum Ostblock die DDR, Polen, die Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien und Bulgarien. Hinzu kamen die formal nicht souveränen Mitgliedstaaten der von Russland beherrschten Sowjetunion, darunter Weißrussland, die Ukraine und die Republik Moldau.

29 Die Bewegung der Blockfreien besteht immer noch, hat aber mit dem Ende des kommunistischen Imperiums an Bedeutung verloren. 2012 gehörten ihr nominell 120 Staaten an; neuere Zahlen scheint es nicht zu geben.

in Deutschland als ausgemacht, dass »der Nationalstaat« sich nicht nur funktional überlebt hat – alle »wichtigen Probleme« seien »nur noch international« zu lösen, wobei offenbleibt, wie genau und insbesondere durch wen –, sondern auch moralisch in Anbetracht »seiner« blutigen Geschichte von Diktaturen nach innen und Kriegen nach außen.[30] Ich möchte im Folgenden kurz zusammenfassen, warum dieses Geschichtsbild nicht nur vereinfacht, sondern irreführend verkürzt ist.

Zunächst ist daran zu erinnern, dass die entstehenden Nationalstaaten im Europa des 19. Jahrhunderts ihre Kriege, sofern sie in solche verwickelt waren, überwiegend nicht gegen andere Nationalstaaten geführt haben, sondern gegen die dynastischen und deshalb strikt antinationalistischen Imperien und Regime ihrer Zeit, die oft als Erste zu den Waffen griffen, um ihren Zerfall in eine Vielzahl kleinerer bürgerlicher »Volksstaaten« (die damals auch bei Marx und Engels gebräuchliche Übersetzung von »Demokratie«) abzuwehren. Der europäische Nationalismus begann gleichermaßen als Befreiungsbewegung nach außen wie als bürgerlich-liberale Demokratisierungsbewegung nach innen. Kriegerisch war er weniger gegenüber anderen Nationalismen innerhalb des sich formierenden europäischen Staatensystems – es sei denn, er wurde wie das revolutionäre Frankreich von den Mächten des alten Regimes angegriffen oder von bereits bestehenden Nationalstaaten bei seiner Nationenbildung behindert – als vielmehr gegenüber der nichteuropäischen Außenwelt, als die neuen Nationalstaaten sich mit mehr oder weniger Erfolg in kolonialistische »Weltmächte« zu verwandeln suchten und darin ihren dynastischen Vorgängern in der frühmodernen Epoche nachstrebten. Der schlechte Ruf des Nationalstaats rührt deshalb, sieht man von den verbliebenen, durchaus nicht unbeachtlichen Anhängern der multinationalen inner-

30 Hierzu siehe meine Anmerkungen zu Menasse am Ende von Kap. I., S. 136-139.

europäischen Imperien wie des Osmanischen Reichs oder des Habsburgerreichs ab,[31] vor allem aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg, als die Siegermächte unter Führung der USA und Frankreichs darangingen, die besiegten Imperien nach dem Prinzip der »Selbstbestimmung der Völker« in Nationalstaaten zu zerlegen (Gerwarth 2017). Dabei suchten sie, wie die aus ihren imperialen »Völkergefängnissen« befreiten Nationen selbst, nach Staatsgrenzen, die zugleich Völkergrenzen sein sollten, wobei Völker wie selbstverständlich als ethnische Einheiten gedacht wurden.

Bekanntlich endete, was als erster Versuch von *global governance* beschrieben werden könnte, in weiträumigen ethnischen Säuberungen und bis dahin ungekannter rassistischer Entmenschlichung. Nationalstaaten sollten von oben grenzgleich mit Nationen eingerichtet werden, die als Abstammungsgemeinschaften verstanden wurden und sich so verstanden. Aber kaum ein Nationalstaat ist ethnisch homogen und kann es vor allem dann nicht sein, wenn er kein Zwergstaat sein will oder auf dem Territorium eines ehemaligen, multinationalen Imperiums mit gemischten Siedlungsstrukturen entstehen soll, etwa auf dem Balkan. Mit Nationalstaaten, um ein fälschlich Bismarck zugeschriebenes Bonmot zu paraphrasieren, verhält es sich deshalb in vielen Fällen wie mit Würsten und Gesetzen: Man sollte besser nicht wissen wollen, wie sie gemacht werden. Vor dem Zweiten Weltkrieg, als Repression als Mittel zum Zweck der nationalen Vereinheitlichung reichlich zur Verfügung stand, konnten Staaten Nationen konstruieren, statt von ihnen konstruiert zu werden, in

31 Bezogen auf Letzteres siehe den »Paneuropäer« Otto von Habsburg (1986) sowie die antinationalistischen, vor allem österreichischen Ökonomen, die sich zum Ziel setzten, den wirtschaftlichen Liberalismus der Doppelmonarchie als globalen Neoliberalismus wiederherzustellen (Slobodian 2018). Insofern hat der Antinationalismus von heute eine proimperialistische Vorgeschichte; weiter unten werde ich argumentieren, dass er auch eine proimperialistische Gegenwartsgeschichte hat.

Frankreich (E. Weber 1976) mit mehr und in Jugoslawien mit weniger Erfolg. Völkerkriege (Frankreich unter Napoleon, Deutschland unter Bismarck – wobei hier, mit dem Erbe des Alten Reichs, von vornherein nur ein Bundes- und kein Zentralstaat entstehen konnte) – und Bürgerkriege (die USA) waren dabei hilfreich, ebenso Ohrfeigen für Schüler, die im Unterricht ihre Regionalsprache sprachen. Im Zweiten Weltkrieg entluden sich dann die Spannungen zwischen den imperialen Ambitionen einiger großer Nationalstaaten, die sich in einer angloamerikanisch beherrschten Welt nicht aufgehoben fühlten, zusammen mit dem Aggressionspotential kulturalistischer und rassistischer Mythen, eingesetzt zur Legitimation interner Repression und externer Expansion, in einem weltweiten Blutbad von bis dahin unvorstellbarem Ausmaß.

Heute, ein Dreivierteljahrhundert nach Kriegsende, scheint mindestens in Europa die Unterscheidung zwischen Nationalstaaten und Nationen fest etabliert. *Nationen*, oder auch Völker, sind historisch gewachsene *Erfahrungs- und Verständigungsgemeinschaften*. Ihre kollektiven Erinnerungen, festgehalten in einer gemeinsamen Sprache, begründen kollektive Identitäten, gestützt von unvermeidlich »monokulturellen«, von Kindheit an aufgebauten affektiven Bindungen an Landschaft, Muttersprache, Dialekt, Musik, Küche usw. Je mehr sie sich durch diese von ihren Nachbarn unterscheiden, desto eher sehen sie sich selbst als besonders und werden von ihren Nachbarn so gesehen – Westfalen und Rheinländer seltener als (Süd-)Tiroler und Italiener.[32] National*staaten* dagegen sind *Institutionen*, konsti-

32 Aus der geradezu unendlichen Literatur über das, was man die partikularistische Resilienz von Nationen gegen den Konvergenz- oder Einschmelzungsdruck der Internationalisierung nennen könnte, erwähne ich hier nur ein besonders interessantes Papier von Giselinde Kuipers mit dem Titel: »How National Institutions Mediate the Global: Screen Translation, Institutional Interdependencies, and the Production of Na-

tuiert nicht durch Abstammung, sondern durch politische und soziale Kämpfe und in ihnen durchgesetzte Bürgerrechte, einschließlich Rechte auf demokratische Beteiligung. Nationalstaaten und Nationen beziehen sich aufeinander, aber sie sind so gut wie nie deckungsgleich; fast überall gibt es nichtidentische Einschlüsse, sprachlich, ethnisch, kulturell, selbst wenn ethnische Mehrheiten dies oft ungern oder gar nicht zur Kenntnis nehmen.[33] Auch sind die Grenzen zwischen Nationalstaaten fast immer mehr oder weniger willkürlich, und Gruppen, die sich als Nationen fühlen und als solche gesehen werden wollen, können sich in einem Nationalstaat wiederfinden, der ihnen nicht als der ihre vorkommt, und streben deshalb nach einem eigenen Staat. Schottland und Katalonien sind nicht die einzigen Beispiele für mehr oder weniger starke separatistische Tendenzen in multiethnischen europäischen Nationalstaaten; ich komme in Kürze auf sie zurück.

Ein oft, wenn auch nicht immer, bewährtes Mittel, Sezession aus einem multinationalen Nationalstaat zu verhindern, ist eine föderalistische Staatsverfassung – die Erfolgsformel der Schweiz mit ihren vier Ethnien, oder auch Belgiens (bis jetzt) und Kanadas (seit den 1970er Jahren) mit drei beziehungsweise zwei, und jedenfalls immer noch auch Indiens mit seinen 28 Gliedstaaten und 24 Amtssprachen (Jahn 2014). In den Friedensjahren nach 1945 haben viele europäische Nationalstaaten ihre Lektionen aus den Katastrophen der Zwischenkriegszeit gelernt und um ihres inneren Friedens willen auf interne ethnische Vielfalt statt mit Verleugnung und Unterdrückung mit Dezentralisierung und verfassungsrechtlich garantierter Autonomie geantwortet – während sie zugleich ihren äußeren Frieden durch gegenseitige Anerkennung ihrer historisch einmal entstandenen Grenzen und

tional Difference in Four European Countries«, erschienen 2015 in *American Sociological Review* (Kuipers 2015).

33 Sehr überzeugend dazu Jahn (2014).

durch Verzicht auf territoriale Ansprüche[34] auch dort sicherten, wo ethnische Gemeinschaften von Staatsgrenzen durchschnitten werden, wie etwa in Tirol beziehungsweise Alto Adige oder in der deutschsprachigen Enklave im Osten Belgiens.[35]

Föderalistische Verfassungen waren jedoch nicht der einzige und wahrscheinlich nicht einmal der wichtigste Grund, weshalb die multinationalen Nationalstaaten Westeuropas so lange von separatistischen Bestrebungen verschont blieben, zumal die Delegation von Rechten zur Selbstregierung auch das Gegenteil des Beabsichtigten bewirken und Abspaltungstendenzen eine institutionelle Basis verschaffen kann (hierzu unten mehr). In diesem Zusammenhang ist noch einmal auf das Standardmodell der westlichen Nachkriegsdemokratie zurückzukommen, das die Klassenspaltung als wichtigste gesellschaftliche Konfliktlinie institutionalisierte und so ethnische Differenzen in den Hinter- oder Untergrund drängte. Nationale gewerkschaftliche und in-

34 Wie niedergelegt in der sogenannten Schlussakte von Helsinki, mit der 1975 die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) gegründet wurde. In der Schlussakte verpflichten sich die Unterzeichnerstaaten auf die Achtung der souveränen Gleichheit und der Menschenrechte, die Unverletzlichkeit der Grenzen, friedliche Konfliktlösung und Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten. Die zwei Jahrzehnte später an die Stelle der KSZE getretene Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) hat die Schlussakte als Erbe übernommen.

35 In der vergifteten Atmosphäre des deutschen Nationalstaats-»Diskurses« empfiehlt es sich, vorsichtshalber darauf hinzuweisen, dass nichts an dem oben Gesagten ausschließt, dass an den Grenzen zwischen zwei nationalen Gemeinschaften Hybridisierungen stattfinden können und in der Regel stattfinden, ohne dass diese freilich als Vorboten einer vollständigen Konvergenz anzusehen wären. Siehe heute, nach glücklicher Beendigung einer tragischen Konfliktgeschichte, die ausgezeichnete Südtiroler Küche, in der Knödel und Pasta sich zu allseitigem Vorteil freundschaftlich verbinden, freilich auch gerade um der Möglichkeit ihrer Verbindung willen immer wieder neu als solche weiterhin gebraucht werden.

dustrielle Dachverbände sowie ein zwischen Mitte-rechts und Mitte-links aufgeteiltes Parteiensystem für alle, für kastilische und katalanische Spanier gleichermaßen, machten den Klassenkonflikt zum Vehikel nationaler gesellschaftlicher Integration,[36] auch dort, wo Parteien und Verbände regionaler Vielfalt, ethnisch oder nicht, durch Einrichtung entsprechender Organisationsuntereinheiten zur Artikulation jeweiliger Sonderinteressen klugerweise Rechnung trugen.

Zusammen mit dem Standardmodell der Nachkriegsdemokratie hat auch dieses Arrangement den Siegeszug des neoliberalen Internationalismus nicht überstanden. Die Transformation des Wohlfahrts- in den Wettbewerbsstaat (für viele andere Jessop 2004) als lokaler Einpeitscher und Durchsetzer des unbegrenzten Weltmarkts prämierte und prämiert Kollaboration zwischen Arbeit und Kapital, auf nationaler wie Unternehmensebene. Anders aber als im Korporatismus der Nachkriegsdemokratie findet diese in der neoliberalen Konfiguration nicht auf kollektiv-konfliktorischer Augenhöhe, sondern unter der Hegemonie des Kapitals statt, das ein gewissermaßen angeborenes, das heißt durch Eigentumsrechte garantiertes letztes Wort darüber hat, was im Wettbewerb für »die Wirtschaft« und damit für »uns alle« am besten ist. An die Stelle von Integration in Klassen durch Konflikt tritt damit Integration durch Wettbewerb in Arbeitsgemeinschaften verschiedenster Art, nicht nur auf Unternehmens-, sondern auch auf regionaler Ebene (hierzu Streeck 2016b).

Die Herausbildung örtlicher Wettbewerbsgemeinschaften kann Tendenzen zu einer Verselbständigung substaatlicher gegenüber nationalstaatlicher Politik hervorbringen oder verstärken; damit kann sie im Extremfall die territoriale Integrität multinationaler Nationalstaaten in Frage stellen. Verschiedene Mechanismen können hierzu beitragen. Unter Bedingungen eines mehr

36 Über Integration durch Konflikt Coser (1956).

oder weniger vollendeten Weltmarkts gehen die Möglichkeiten von Zentralstaaten zu interner Umverteilung zwischen starken und schwachen Regionen zurück. International erfolgreiche Unternehmen, zuhause in erfolgreichen subnationalen Regionen, können sich gegen nationale Besteuerung zugunsten zurückhängender Regionen unter Verweis auf die Notwendigkeit wehren, ihre einmal errungene Wettbewerbsfähigkeit durch hohe Investitionen und wettbewerbsfähige Gewinne zu verteidigen. Wie Alesina et al. (2005; 1990) überzeugend argumentiert haben, nimmt ohnehin die Unentbehrlichkeit des nationalen Marktes für subnationale regionale Ökonomien in dem Maße ab, wie der nationale Markt in einem Weltmarkt aufgegangen ist; nationale politische Integration verliert an Interesse, wenn sie durch internationale wirtschaftliche Integration ohne nach unten umverteilende Besteuerung ersetzt werden kann.[37] Hinzu kommt, dass traditionale, nichtwirtschaftliche, wenn man so will: subnationalistische Auszugs- und Abspaltungsmotive dann jedenfalls nicht mehr von wirtschaftlichen Interessen im Zaum gehalten werden.[38]

Nicht nur prosperierende Regionen können in Versuchung

37 Notabene, dass die separatistischen Regionalparteien Schottlands und Kataloniens immer wieder beteuern, dass sie nach einem Austritt aus ihren gegenwärtigen (Multi-)Nationalstaaten Mitglieder der Europäischen Union bleiben bzw. werden wollen – sicher nicht, um ihre dann gerade errungene Souveränität wieder abzugeben, sondern um sich den Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu erhalten. Dass Letzteres Ersteres voraussetzt, ist ein Umstand, der in der Diskussion (noch) keine Rolle spielt – ebenso wenig, im Fall Kataloniens, der Umstand, dass die EU ein neues Mitglied nur aufnehmen kann, wenn alle ihre Mitgliedstaaten zustimmen, also auch Spanien.

38 Hier bestehen Analogien im Verhältnis zwischen Nationalstaaten und internationalen Organisationen. Die neoliberalen Nationalisten unter den Befürwortern des britischen Austritts aus der EU werden bekanntlich nicht müde, die EU angesichts der Größe und freien Zugänglichkeit des Weltmarkts für ein von europäischen institutionellen Restriktionen

geraten, sich aus multinationalstaatlicher Zugehörigkeit zu lösen und, dann ihrerseits verfasst als souveräne Nationalstaaten, ihr Glück auf eigene Faust zu versuchen. Zurückbleibende Regionen können zu dem Schluss kommen, dass innerhalb eines weltmarktgetriebenen Wettbewerbsstaats nicht mit wirksamer nationaler Umverteilung zu ihren Gunsten zu rechnen ist. In der Tat haben in den meisten europäischen Ländern die wirtschaftlichen Disparitäten zwischen den Regionen, gemessen am Pro-Kopf-Einkommen, zwischen 2000 und 2016 zugenommen; ein direkter Zusammenhang mit offen separatistischen politischen Tendenzen lässt sich jedoch nicht feststellen.[39] Dort, wo die regionalpolitische Umverteilungskapazität von Staaten auch in der Vergangenheit nicht stark ausgeprägt war, dürfte das damals höhere allgemeine Wachstum dies verdeckt und interregionale Verteilungskonflikte eingedämmt haben. Mit hohem Wachstum aber ist gegenwärtig nicht zu rechnen. Regionale relative Deprivation entsteht im Übrigen auch infolge unzulänglicher staatlicher Investitionen in die nationale, Stadt und Land verbindende Infrastruktur[40] sowie sich verschlechternder demografischer Bedingungen außerhalb der oft boomenden urbanen Zentren;[41] beides wird von der Einkommensstatistik allenfalls indirekt gespiegelt. Periphere Regionen, die die Hoffnung auf

befreites (und mit den USA als Türöffner eng verbündetes) Land für entbehrlich zu erklären.

39 Der OECD zufolge nahmen die regionalen Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen zwischen 2000 und 2016 in Finnland, Portugal, Österreich und Irland auf niedrigem Niveau leicht weiter ab. In Frankreich, Griechenland, dem Vereinigten Königreich, Polen, Ungarn und der Türkei nahmen sie auf höherem Niveau teilweise erheblich zu. Eine differenzierte Einschätzung für Deutschland findet sich bei Hüther et al. (2019). Am dramatischsten ist die Situation in Italien. Siehe OECD (2018).

40 Hierzu Froud et al. (2018).

41 Für Ostdeutschland Mau (2019).

mehr als symbolische Unterstützung durch ihre Zentralregierung aufgegeben haben, könnten auf die Idee kommen, als Ersatz für eine Umverteilung von Ressourcen eine Umverteilung von Kompetenzen zu verlangen, bis hin zu (sub- oder klein-) staatlicher Autonomie, um ungehindert von nationalen Einschränkungen ihre besonderen Fähigkeiten, mit deren Hilfe sie im internationalen Wettbewerb vielleicht besser bestehen würden, identifizieren und entwickeln zu können.

Zentrifugale Tendenzen – skalenpolitische Forderungen nach föderalistischer Dezentralisierung, regionaler Autonomie oder gar eigenstaatlicher Souveränität – sollten großen Staaten besonders zu schaffen machen, weil deren interne ethnische, kulturelle und wirtschaftliche Heterogenität *ceteris paribus* größer zu veranschlagen ist als die kleiner Staaten. Für einen Zentralstaat ist der Umgang mit regionalen Spaltungen schwieriger als mit der vergleichsweise einfachen Klassenspaltung, schon weil regionale Konfliktmuster in der Regel komplexer sind als die als binär stilisierbare Frontlinie zwischen den zwei Hauptklassen einer kapitalistischen Industriegesellschaft, Arbeit und Kapital. Auch lassen sich Konflikte zwischen Regionen, anders als der Klassenkonflikt, nicht durch Auslagerung auf eine zweite, korporatistische Regierungsebene staatsentlastend und kompromissproduzierend institutionalisieren. Wenn selbst große Staaten ihren Regionen den Zugang zu ihrem nationalen Markt nicht mehr als Anreiz zu nationalstaatlicher Loyalität bieten können, weil ihre Volkswirtschaft sich längst in die Weltwirtschaft aufgelöst hat, bleibt ihnen für die Verteidigung ihres multinationalen Zusammenhalts und ihrer Regierungsfähigkeit angesichts eskalierender subnationaler Ansprüche an knappe nationale Ressourcen und staatliche Kompetenzen oft nur noch politische Repression. Hier könnte ein Grund liegen, warum in der Hochzeit der Globalisierung nach der letzten Jahrhundertwende zahlreiche Multinationalstaaten zu stärker autoritären Regierungsweisen übergegangen sind – wie etwa Indien, die Türkei, die

Philippinen, Brasilien, Russland und sogar, unter anderen skalenpolitischen und geostrategischen Bedingungen, die USA mit ihrer in zwei feindliche Lager auseinandergebrochenen Gesellschaft.[42]

42 Ein interessantes Beispiel ist China, das unter seinem derzeitigen Präsidenten Xi Jinping (seit 2013) nach übereinstimmender Ansicht außenstehender Beobachter autoritärer regiert wird als unter seinen Vorgängern. Xi, der auf Lebenszeit im Amt bleiben darf und dessen »Gedanken« die Parteimitglieder wie früher die des Vorsitzenden Mao zu studieren verpflichtet sind, hat es ausdrücklich zu seinem Programm gemacht, die territoriale Integrität des chinesischen Staates unbedingt zu verteidigen. Dabei geht es nicht nur um Tibet, Hongkong und die uighurische »autonome Region« Xinjiang, sondern auch um Taiwan, dessen volle Ein- und Rückgliederung in den festlandchinesischen Nationalstaat Xi zu seinem Lebensziel erklärt hat. Seit Kriegsende war die taiwanesische Regierung unter der Kuomintang-Partei mit der kommunistischen Regierung des Festlands wenn über nichts anderes, dann doch darüber einig, dass es nur »ein China« geben dürfe und es allein um die Frage gehe, wer seine legitime Regierung sei, die Kuomintang in Taipeh oder die KPC in Beijing. Nachdem Festland-China auf eigene Art kapitalistisch geworden war, war die Kuomintang bereit, sich mit der KPC auf die beiden gemeinsame »Ein-China«-Doktrin als Vehikel einer nationalen Wiedervereinigung zu einigen. Als Folge verlor sie jedoch ihre Mehrheit an eine Partei, deren Wähler das in den Weltmarkt integrierte Taiwan als Teil des »Westens« betrachten und sich einer Vereinigung mit dem Festland widersetzen. Der neue taiwanesische Nationalismus, der den chinesischen Nationalismus der Kuomintang abgelöst und zu erheblichen Spannungen mit der Volksrepublik geführt hat, muss in Zusammenhang mit den Konflikten über Hongkong gesehen werden, wo eine ebenfalls weltmarktintegrierte Bevölkerung der Regierung in Beijing die Aussicht auf eine endgültige Eingliederung des Gebiets in die Volksrepublik nach Ablauf seines autonomen Sonderstatus 2047 streitig macht oder zu machen versucht.

Staatlichkeit und der konstitutive Partikularismus menschlicher Vergesellschaftung

Es gibt viele Gründe, weshalb eine nicht unterteilte, unterschiedliche Gesellschaften universalistisch zusammenfassende großstaatliche Einheitsordnung nicht oder nur mit Hilfe von auf die Dauer prekärer machtstaatlicher Unterdrückung funktionieren kann. Zurückzuführen sind sie alle auf den in der Einleitung kurz angesprochenen *konstitutiven Partikularismus* oder *Pluralismus menschlicher Vergesellschaftung*, auf den ich jetzt, weil grundlegend für mein Argument, genauer eingehen möchte.[43] Im Vergleich zu nichtmenschlichen Tieren, denen ihre »Welt« artspezifisch geschlossen gegeben ist, ist der Mensch als Gattung wesentlich »weltoffen«:[44] In was für einer Welt er leben wird, ist nicht schon bei seiner Geburt entschieden. Das organische Substrat, auf dem der Mensch zum Menschen wird, ist weitgehend uninstruktiv; die *differentia specifica* des Menschen als Gattung ist sein Mangel an natürlicher Spezifizität. Keine andere Tierart erscheint in so vielfältigen Ausdrucksformen wie die menschliche: Ein Menschenkind, egal wo und von wem es geboren wird, kann als tibetanischer Mönch oder grönländischer Waljäger, als philippinischer Fischer, arabischer Kamelnomade,

43 In Übereinstimmung mit Autoren wie Chantal Mouffe (2007) und Dani Rodrik (1997; 2018b), die hier ihre Kritik an der sogenannten Globalisierung festmachen.

44 Der Begriff stammt aus der deutschen philosophischen Anthropologie, wo er bis auf Johann Gottfried Herder zurückgeht. Eine zentrale Rolle spielt er bei Max Scheler, Arnold Gehlen, Helmuth Plessner, Martin Heidegger und Jean-Paul Sartre. Allen seinen, in Nuancen verschiedenen Verwendungen gemeinsam ist die Vorstellung vom Menschen als instinktarmem »Mängelwesen«, das sich seine Ordnungen und Orientierungen kollektiv selber schaffen muss, weil seine Natur ihn dabei im Stich lässt.

schottischer Arbeitsrechtler oder New Yorker Taxifahrer, als Rheinländer wie als Westfale aufwachsen ***und dabei immer noch Mitglied derselben Gattung bleiben.***[45] Alles, oder so gut wie alles, was Menschen in ihrer jeweiligen Ausprägung ausmacht, könnte auch anders sein, abhängig von der Gesellschaft, in die jemand in noch unbeschriebenem Zustand hineingerät. Ebendies ist gemeint, wenn Aristoteles vom Menschen als dem ζῷον πολιτικόν spricht: dem ***gesellschaftlichen*** (***nicht:*** politischen[46]) ***Tier***, das, wie Marx im Anschluss an Aristoteles notiert, »sich nur in Gesellschaft vereinzeln« kann, wobei »vereinzeln« bedeutet: zum Individuum werden.

»Natürlich« ist die die Menschheit auszeichnende, jede Phantasie übersteigende Vielfalt ihrer Ausformungen nur insofern, als die Natur des Menschen ihre jeweilige Realisierung an ihre Vergesellschaftung übertragen hat; ebendies macht die menschliche Existenz zu einer *sozialen* und nicht (nur) biologischen Tatsache. Für den Einzelnen vollzieht sich Vergesellschaftung unter dem Einfluss spezifisch vorvergesellschafteter Mitmenschen in historischen Räumen und Zeiten, in kontingent entstandenen, partikularen kulturellen Traditionen und institutionellen Ordnungen. Charakteristisch für Letztere ist, dass sie sich als lokale Ensembles zu distinkten Gesamtgesellschaften verdichten, die sich unter modernen Bedingungen mehr oder weniger passgenau als (National-)Staaten verfassen können. Woher die Unterschiede zwischen Gesellschaften im Einzelnen stammen, und wie sie sich jeweils erklären lassen, kann dahinstehen; Anpassung an geografische Bedingungen spielt sicher

45 Anthropologen zufolge könnte ein neugeborener Cro-Magnon-Mensch, wie er etwa 40000 Jahre lang während der letzten Kalteiszeit bis etwa 12000 Jahre vor unserer Zeitrechnung Europa bevölkerte, in einer heutigen Familie unauffällig auf- und in unsere »moderne« Gesellschaft ohne weiteres hineinwachsen.

46 Nicht jeder ist ein Herbert Wehner.

eine Rolle, ebenso die begrenzte Reichweite menschlicher Handlungs-, Erfahrungs- und Beeinflussungszusammenhänge, auch »zufällige« Ereignisse an mitunter weit zurückliegenden historischen Wendepunkten, die stets bestreitbare autoritative Auslegung kultureller Überlieferungen, überhaupt Traditionen, die immer, aber niemals ganz und meist nur mit von ihnen selber zur Verfügung gestellten Mitteln revidiert und aufgefrischt werden können (Streeck 2015a). Worauf es hier ankommt, ist, dass, wie kontingent die institutionell kristallisierte, identitätsstiftende Substanz einer Gesellschaft, ihre »Lebensweise«, auch immer sein mag (biologisch determiniert ist sie, wie gesagt, nicht) – wenn sie einmal in der Welt ist, kann sie *nicht mehr ohne weiteres aus dieser geschafft werden*. Kontingent ja, aber deshalb längst nicht beliebig disponibel.

Wichtig ist zu verstehen, was das *nicht* bedeutet. Erstens bedeutet es nicht, dass Identitäten, individuelle wie kollektive, in Beton gegossen sind. Tatsächlich sind die historischen Ausformungen des Menschlichen immer im Fluss, gesellschaftlich wie individuell. Keine Identität, keine Lebensweise ist in sich widerspruchsfrei oder so befestigt, dass sie nicht in Begegnungen mit anderen Identitäten und Lebensweisen wandelbar wäre; insofern bleibt auch der sozialisierte Mensch, ebenso wie die institutionell integrierte Gesellschaft, veränderungs- und damit entwicklungsfähig. Menschen können lernen, mehr oder weniger erfolgreich, in einer anderen als »ihrer« Gesellschaft zu leben und in ihr zurechtzukommen, ohne sich allzu »anders« zu fühlen und allzu viel »Heimweh« zu empfinden.[47] Freilich eignen

47 Zur Veranschaulichung für selbstentheimatete Kosmopoliten: »I've always missed the country, the people, the landscape, the humor, the shared references, *the fact that you don't have to explain yourself*«: der in den USA lebende Schauspieler Gabriel Byrne über sein Herkunftsland Irland, in: *New York Times*, 7.1.2021, meine Hervorh., WS.

sich unterschiedliche Individuen und Gesellschaften für sekundäre Sozialisation und Integration unterschiedlich gut, und selbst im besten Fall bleibt fast immer ein für beide Seiten identifizierbares Element von Fremdheit zurück.[48] Man kann darüber streiten, was wandelbarer ist, kultureller Habitus oder institutionelle Strukturen, solange man nicht vergisst, dass die Kontingenz von Vergesellschaftung, zweitens und umgekehrt, nicht bedeutet, dass deren Konstruktionen jederzeit und ohne weiteres umgemodelt werden können, vor allem nicht durch von außen kommende Identitätstechnologen.[49] Die Geschichte quillt über von Beispielen, in denen einmal angenommene Identitäten bis aufs Blut verteidigt werden, und durchaus auch auf das eigene Blut. Außenstehende – Menschen, deren ihnen ebenso kontingent zugewachsene Identität eine andere ist – mögen keinen Sinn dafür haben oder es rundum verrückt finden, wenn jemand lieber verhungert oder sich foltern und hinrichten lässt, als Schweinefleisch zu essen. Aber was verteidigt wird, wenn Menschen es mit ihrer Würde nicht vereinbaren können, ihr Leben über ihre Identität zu stellen, ist weniger diese – sie ist ja in der Tat nicht »natürlich« und deshalb entschieden nicht die einzig mögliche – als ihre Autonomie *in Bezug auf diese*: ihr Recht, selber *nach eigenen, zu ihrer Identität gehörenden Prinzipien* zu bestim-

48 Nur die wenigsten würden es fertigbringen, wie der Pole Józef Teodor Nałęcz Konrad Korzeniowski, später Joseph Conrad (1854-1924), in ein fremdes Land auszuwandern und in dessen Sprache zu einem seiner größten Schriftsteller zu werden.

49 Genau das wird aber von Integrationseiferern unterstellt, insbesondere von deutschen, als ob Gesellschaften nur aus jederzeit umdekretierbarem positivem Recht und nicht auch aus affektiv besetzten informellen Beziehungen, Identitäten und Kontinuitäten bestünden. Andererseits spricht gerade auch Habermas, wie erwähnt, immer wieder von »Lebensweisen«, die es zu verteidigen gelte. Siehe z.B. oben, Einleitung, S. 48, passim.

men, ob und in welche Richtung sie ihre Identität und damit sich selber ändern wollen.[50]

Dasselbe gilt auch für Gesellschaften, und wahrscheinlich in erhöhtem Maße. Gesellschaften sind Komplexe historisch zusammengewachsener, dadurch mehr oder weniger interdependent gewordener Institutionen, die oft, aber nicht immer, in und von Staaten gebündelt, formalisiert, verteidigt und revidiert werden.[51] Als solche sind sie, mehr oder weniger gut, auf ihre soziale und natürliche Umgebung und die von ihnen gesetzten Grenzen und gebotenen Möglichkeiten eingestellt. Gegenüber ihren Mitgliedern beanspruchen die in einer Gesellschaft, mehr oder weniger kohärent, zusammengeschlossenen Institutionen Verbindlichkeit, wobei sie von ihren mit einem Gewaltmonopol ausgestatteten Staaten unterstützt werden. Ihre Mitglieder wiederum identifizieren sich mehr oder weniger mit der Gesellschaft, zu der sie sich rechnen und gerechnet werden. Für sie ist »ihre« Gesellschaft im stabilen Normalfall ein Depot verlässlicher Selbstverständlichkeiten, ein Vorrat an Routinen, nach denen man sich »bei uns« fraglos und unbefragt verhalten kann und soll und mit denen »Menschen wie wir« ihren Alltag bewältigen – nicht widerspruchsfrei, aber meist pragmatisch miteinander vereinbar. Auch so kristallisierte, örtlich und zeitlich jeweils einzigartig ineinander verschachtelte Institutionen ändern sich, aber wie die von ihnen ausgebildeten Individuen haben sie dafür eigene Programme, die sie von außen diktierten Einheitsrezepten vorziehen.[52]

50 Wenn ich richtig verstehe, dann ist ebendies – das Recht, nach eigenem Ermessen man selber bleiben oder ein anderer werden zu dürfen – der Kern des staatlichen Versprechens in Art. 1 des Grundgesetzes, die »Würde des Menschen« nicht anzutasten.

51 Als Anwendung auf die Unterschiede zwischen Industriegesellschaften siehe Maurice et al. (1980).

52 Eine eindrucksvolle Rekonstruktion der Kristallisation lokaler institutioneller Traditionen in eine einzigartige, bei allem Wandel wegen ihrer

»Weltoffenheit«, um auf den Begriff zurückzukommen, bedeutet also weder Abwesenheit von Festlegungen noch moralische Verpflichtung auf Wurzel- oder Heimatlosigkeit. Sie kann als anthropologische Grundbefindlichkeit nicht für ein politisch-moralisches Programm in Anspruch genommen werden, dem zufolge Individuen, Gemeinschaften, Gesellschaften, Nationen ihre partikularen Identitäten ständig zum Zweck ihrer universalistischen Aufhebung disponibel halten müssen, sie also nicht affektiv besetzen dürfen, *als ob die Kontingenz des menschlichen So-seins eine ständige Bereitschaft zu beliebigem Anders-sein beinhalten müsste*. Der weltoffene Mensch braucht gerade wegen seiner Weltoffenheit eine Ordnung, auf die er sich verlassen kann. Würde er sie à la Gehlen und Luhmann als beliebig relativieren – Hauptsache, es ist eine Ordnung, egal welche –, würde er sie als Ordnung untergraben; Ordnung aber ist für den weltoffenen Menschen eine durchaus ernsthafte Angelegenheit. Aus diesem Grund kann es eine weltoffene *Gesellschaft* nicht wirklich geben; Gesellschaften haben Grenzen und produzieren Identitäten, die, weil der weltoffene Mensch ohne sie nicht leben kann, von ihm libidinös, im Ernstfall religiös besetzt werden (Furedi 2021). Politisch kann Weltoffenheit nur aus einer bestehenden (Teil-)Welt heraus praktiziert werden, in Anerkennung des Andersseins anderer (Teil-)Welten und, als Zugeständnis an diese, in Anerkennung eines Rechts auf souveräne Selbstverwaltung ihrer Identitäten – eines Rechts, das man anderen nur zugestehen kann, wenn man es sich selbst zugesteht und für sich in Anspruch nimmt, wie auch umgekehrt. Partikularistische Institutionen und Identitäten sind nicht schon deshalb universalisierbar – oder in »rationalem Diskurs« globalisierungsförderlich liquidierbar –, weil sie nicht natürlichen Ursprungs sind; und wer von Gesellschaften Weltoffenheit in einem *substanziellen* Sinn

komplexen internen Interdependenz zählebige nationalstaatliche Konfiguration bietet Bogdanor (2019).

verlangt, verwehrt sie ihnen in ihrem einzig möglichen *formalen* Sinn: ihrer Freiheit zu autonomer Weiterentwicklung.

Ein ähnliches Schicksal wie dem Begriff der Weltoffenheit ist übrigens einem anderen Schlüsselbegriff des neobürgerlichen deutschen Wertekatalogs widerfahren, dem der »offenen Gesellschaft«. Bei Karl Popper, seinem Erfinder, war eine Gesellschaft »offen«, wenn sie es ihren Mitgliedern erlaubte, ihre Institutionen auch radikal zu kritisieren, im Unterschied zu kommunistischen und faschistischen Gesellschaften, den Gesellschaften ihrer »Feinde«.[53] Wer die »offene Gesellschaft« zur geöffneten, also nichtpartikularistischen, zum Universalismus strebenden Gesellschaft umdeutet, müsste sich im Übrigen mit der Frage auseinandersetzen, wie in ihr die von Popper postulierte Funktion des (National-)Staates erfüllt werden soll, zwischen seinen Bürgern, und zunächst nur zwischen ihnen, für möglichst viel Gleichheit zu sorgen. Auch könnte er sich das kritische Verdikt des liberalen Soziologen Ralf Dahrendorf in Erinnerung rufen, der in der »offenen Gesellschaft« keinen Platz für jene dauerhaft verpflichtenden sozialen Bindungen (»Ligaturen«) finden konnte, ohne die gesellschaftliche Stabilität nicht möglich sei.[54] Die geöffnete Gesellschaft als Idealbild entgrenzter universalistischer Überwindung partikularistischer Vergesellschaftung kann sich jedenfalls nicht auf Poppers Theorie der offenen Gesellschaft berufen, nicht nur, weil sie von dieser schlicht nicht gemeint ist, sondern auch wegen ihres Schweigens über das fundamentale Problem, was eine Gesellschaft ausmacht und zusammenhält.[55]

Der konstitutive Partikularismus des gesellschaftlichen Lebens macht multinationale Staatlichkeit keineswegs unmöglich;

53 Popper (1945; dt. 1957).

54 Dahrendorf (1994a; 1994b).

55 Wer wissen will, wie eine entgrenzte »offene Gesellschaft« aussehen könnte, mag sich im Übrigen Roberto Rossellinis Film *Roma città aperta* (dt.: *Rom, offene Stadt*) aus dem Jahr 1945 ansehen.

diese darf sich aber mit der von ihr überwölbten gesellschaftlichen Diversität nicht übernehmen. Je vielfältiger die Landschaft der von einem multinationalen Nationalstaat abgedeckten Vergesellschaftungen, desto prekärer wird sein Bestand. Jenseits eines bestimmten Differenzierungsgrades hilft allein noch Dezentralisierung – oder, wenn diese nicht gewünscht ist, Gewalt, freilich nur, wenn und solange sie zur Verfügung steht. Besonders wenn Zusammenhalt durch Dezentralisierung gesucht wird, kommt vieles, wenn nicht alles, auf die institutionellen Fein- und Einzelheiten an; diese können hier in ihren mannigfachen Verzweigungen nicht annähernd untersucht werden. Hinzukommen muss ohnehin immer ein gutes Maß an »Staatskunst«, an *virtù* und *fortuna*, Können und Glück, wenn ein heterogenes Gebilde zusammengesetzt werden und erhalten bleiben soll. Im Folgenden soll in zwei Exkursen die Komplexität des Problems gewissermaßen ex negativo illustriert werden: am Phänomen des real existierenden regionalen Sezessionismus innerhalb etablierter Multinationalstaaten, hier im Vereinigten Königreich und in Spanien, sowie am Beispiel des real *nicht* existierenden, ausgebliebenen Sezessionismus in Deutschland. Vor Augen geführt werden soll, wie komplex und historisch weither geholt die institutionellen Bedingungen einer stabilen nationalstaatlichen Einbürgerung von Diversität und der Verhinderung ihrer anschließenden Selbstausbürgerung sind. Ähnlich starke, den Nationalstaat ähnlich gefährdende Bestrebungen *nach oben*, hin zu einem supranationalen Superstaat, gibt es wie erwähnt nirgends; was Nationalstaaten politisch abfangen müssen und nur unter günstigen Bedingungen abfangen können, ist Differenzierung, nicht Integration.

Exkurs I: Schottland und Katalonien

Schottland und Katalonien sind die beiden europäischen Regionen, in denen subnationalstaatlicher Nationalismus derzeit am politisch mächtigsten zum Ausdruck kommt.[56] Der britische Historiker John H. Elliott hat in einem faszinierenden Buch ihre Gemeinsamkeiten bis ins 15. Jahrhundert zurückverfolgt (Elliott 2018). Spanien wie Großbritannien sind historisch durch regionale Eroberungen gewachsene und später zu kolonialen Weltreichen erweiterte Monarchien. Ihre innere Einheit war stets prekär, und das jahrhundertelange, konflikt- und enttäuschungsreiche Ringen um das richtige und gerechte Verhältnis zwischen dem jeweiligen Zentralstaat und seinem Staatsvolk einerseits und seinen Provinzen und ihren ethnisch mehr oder weniger unterschiedlichen Bevölkerungen andererseits hat einen reichen Bestand an immer wieder neu interpretierten traumatischen Erinnerungen auf beiden Seiten hinterlassen, die das gegenseitige Verhältnis bis heute färben. Schottland in Großbritannien und Katalonien in Spanien sind dabei nur die Extremfälle eines Konflikts zwischen Zentrum und Peripherie, der auch in anderen subnationalen Regionen auftritt: in Großbritannien in Wales und (Nord-)Irland,[57] in Spanien in Andalusien, Galizien und dem Baskenland.

56 Wenn man etwa von Belgien absieht, wo die Flamen sich trotz wirtschaftlicher Erfolge immer noch von den Wallonen ausgebeutet und geringgeschätzt fühlen. Vermutlich wird der belgische (Multi-)Nationalstaat nur noch durch seine hohen Schulden zusammengehalten, über deren Aufteilung man sich nicht würde einigen können, sowie durch das überwiegend frankophone, aber im flämischen Landesteil gelegene Brüssel.

57 In Nordirland ist der Separatismus eines Teils der katholischen Bevölkerung Ausdruck eines grenzübergreifenden irischen, ethnischen wie religiösen, antibritischen Nationalismus. Dieser geht auf die schon im Mit-

Was nun ist das Besondere, das Katalonien und Schottland verbindet und bewirkt, dass separatistische Bestrebungen heute gerade hier so stark sind? Elliott berichtet, wie in beiden Ländern eine lange Geschichte von Konflikten über Eingliederung und Autonomie, über verspielte oder geraubte Souveränität an der entstehenden nationalstaatlichen Peripherie kollektiven Gefühlen von Diskriminierung und Marginalisierung – des Zukurzgekommen- und Betrogenwordenseins – Nahrung gab. Verbunden waren diese mit jederzeit aktivierbaren kollektiven Erinnerungen an verpasste historische Gelegenheiten, mit dem Zentralstaat und seinem Staatsvolk – Kastilien in Spanien, England in Großbritannien – als im Vorder- oder Hintergrund agierendem, tatsächlichem oder vermeintlichem, auf Freiheitsberaubung und Demütigung zielendem Gegenspieler.[58] Der Wunsch nach Eigenständigkeit nahm in Zeiten wirtschaftlichen Auf-

telalter begonnene Kolonisierung Irlands durch England sowie den unentschieden ausgegangenen irischen Aufstand von 1916 mit der 1920 durchgesetzten Teilung des Landes zurück. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU könnte als Kettenreaktion die (Wieder-)Vereinigung Irlands zur Folge haben, wegen der Schwierigkeit, die Südgrenze Nordirlands als Grenze zwischen Großbritannien und der EU zu kontrollieren.

58 Für Schottland besonders traumatisch war das Darién-Abenteuer: der Versuch, Ende des 17. Jahrhunderts eine schottische Kolonie im heutigen Panama aufzubauen, als ersten Schritt zu einem schottischen Kolonialreich, das dem englischen Konkurrenz machen sollte. Das Unternehmen, betrieben als eigens gegründete Kapitalgesellschaft, in die die schottische Bevölkerung ihre Ersparnisse investiert hatte – ein Viertel bis die Hälfte des im Land verfügbaren liquiden Kapitals –, scheiterte, wie man heute sagen würde, »krachend«. Zu den Ursachen für den katastrophalen Ausgang gehörten die Weigerung der englisch-schottischen Krone, der schottischen Kolonie beizustehen, sowie feindselige Manöver der – englischen – Ostindischen Kompanie, der nicht an einer schottischen Konkurrenz gelegen sein konnte. Am Ende stand Schottland vor dem Staatsbankrott und musste wenige Jahre später – 1707 – dem *Act of Union* mit England zustimmen, das die schottischen Staats-

schwungs zu, in denen die Zuversicht wuchs, dass man es auch allein schaffen könnte – während der industriellen Blüte Schottlands im 19. Jahrhundert und als Katalonien am Ende desselben zum Zentrum der spanischen Industrie und der kulturellen Modernisierung des Landes wurde, sowie in Schottland noch einmal im Öl-Boom der 1980er und 1990er Jahre. Aber er wuchs auch in wirtschaftlichen Krisen, in denen in beiden Provinz-Nationen die Vorstellung aufkommen konnte und immer wieder aufkam, dass die Zentralregierung diese hätte abwenden oder doch mildern können, sich aber um ihre Peripherie weniger kümmerte als um ihre eigene regionale wie ethnische Basis – genauso wie sie sich, wenn es den Provinzen gut ging, an deren Reichtum vergriff, etwa als die britische Regierung sich des schottischen Nordseeöls bemächtigte, von dessen Erträgen viele Schotten glauben, dass sie sie besser hätten verwenden können als die Engländer.[59]

Dies alles aber, so Elliott, reicht nicht aus, um zu erklären, warum in beiden Möchtegern-Staaten die separatistischen Kräfte gerade jetzt, seit den 1990er Jahren, so populär und mächtig geworden sind. Was Schottland angeht, so nennt Elliott das Ende des britischen Weltreichs in der zweiten Hälfte des 20. Jahr-

schulden übernahm und Schottland in die Zollunion mit seinen eigenen Kolonien eingliederte.

59 Steuerliche Subventionen der Peripherie durch das Zentrum, wie sie im Fall Schottlands seit dem 19. Jahrhundert regelmäßig von Westminster nach Edinburgh flossen, explizit mit dem Ziel, Forderungen nach Autonomie das politische Wasser abzugraben, konnten an dem Verdacht, vom Zentrum ausgebeutet zu werden, nichts ändern. Ein ähnliches Phänomen findet sich in der ehemaligen DDR, wo sich viele Bewohner als Opfer eines westdeutschen Raubzugs sehen, der durch die finanziellen Transfers des »Aufbaus Ost« lediglich kaschiert werden sollte. Genau dasselbe wäre bei einer Normalisierung finanzieller Transfers innerhalb der Europäischen Währungsunion von Deutschland nach Italien zu erwarten.

hunderts, eine Entwicklung, die ähnlich wie das Zerbrechen des spanischen Imperiums rund 100 Jahre früher die Notwendigkeit einer Neubestimmung der Rolle des britischen Staates in der Welt einschließlich eines neuen Nachdenkens über seinen inneren Aufbau mit sich brachte – spielten doch Schottland und die Schotten, nicht zuletzt die schottischen Regimenter, eine unverhältnismäßig große Rolle in der Verwaltung des Empires, wovon sie auch wirtschaftlich profitierten. Hinzu kamen die Hinwendung Großbritanniens nach Europa mit seiner Integration in den europäischen Binnenmarkt, der die Freihandelszone des vergangenen Weltreichs ersetzte, und die auf dem westlichen Bündnis beruhende internationale Friedensordnung nach dem Zweiten Weltkrieg, unter dessen Vorzeichen ein Staat zumindest in Europa nicht mehr notwendig groß sein musste, um seine nationale Selbstbestimmung zu verteidigen. All dies gipfelte in der sogenannten »Globalisierung« und der Eingliederung des europäischen Marktes in den sich herausbildenden Weltmarkt, der die Rolle des Nationalstaats, in Großbritannien wie in Spanien, ein weiteres Mal in Frage stellte, und zwar nicht nur, indem er den Zugang zu einem möglichst großen nationalen Markt als wirtschaftlich entbehrlich erscheinen ließ.[60] Elliott (ebd., S. 267) verweist darauf, dass infolge der Entnationalisierung »alte Institutionen überall in Frage gestellt werden, von Wählern, die von Regierungen genug haben, die unfähig schei-

60 Wie erwähnt, hoffen sowohl die katalanischen als auch die schottischen Separatisten darauf, nach einem Auszug aus ihren gegenwärtigen Nationalstaaten in der Europäischen Union einschließlich ihrer Währungsunion bleiben bzw. ihnen als Vollmitglieder beitreten zu können. Der »nationalistische« Austritt Großbritanniens aus der EU hat zur paradoxen Folge, dass die schottischen Separatisten ihren eigenen »nationalistischen« Austritt aus dem Vereinigten Königreich mit dem Wunsch verbinden können, weiterhin der multinationalen EU anzugehören: Supranationalismus zur Absicherung von Nationalismus – eine Kunst, die allerdings auch die etablierten Mitgliedstaaten der EU beherrschen.

nen, auf die Herausforderungen der Globalisierung, wirtschaftlicher Krisen, der Macht supranationaler Unternehmen und Organisationen und weit verbreiteter gesellschaftlicher Ungleichheit Antworten zu finden.« Und er fährt fort: »Separatismus scheint eine naheliegende Antwort für diejenigen zu sein, die das Gefühl haben, die Kontrolle über ihr Leben verloren zu haben. Unabhängigkeit soll sie wieder zu Herren in ihrem eigenen Haus machen.«

Dass regionaler Separatismus gerade in Großbritannien und Spanien – zwei um einen Hegemonial- und Zentralstaat herum zusammengesammelte Monarchien und ehemalige Kolonialgroßmächte – auch als Reaktion auf die »Globalisierung« so mächtig werden konnte, hat, so Elliott, mit einem weiteren Umstand zu tun. Sowohl das demokratische Spanien nach Franco als auch das sich nach Europa orientierende postkoloniale Großbritannien waren seit den 1970er Jahren bemüht, regionalen Forderungen nach Entlassung aus dem nationalen Staatsverband durch Gewährung immer weitergehender Rechte auf Selbstverwaltung innerhalb des bestehenden Multinationalstaats den Wind aus den Segeln zu nehmen. Statt dass dadurch aber der regionale Separatismus eingehegt worden wäre, wurde er sowohl durch die »Devolution« in Großbritannien als auch durch die verfassungsmäßigen Garantien für Katalonien als »Autonome Gemeinschaft« in Spanien befestigt, weil die von oben zugestandenen Institutionen regionaler Selbstverwaltung schon bald zur Machtbasis separatistischer Bewegungen wurden. Letzteres spätestens dann, als die traditionellen Parteien der linken und rechten Mitte in den Jahrzehnten der beschleunigten Internationalisierung, wie in anderen kapitalistischen Demokratien auch, an Zuspruch einbüßten.[61] In Katalonien und Schottland führte dies dazu, dass die neugeschaffenen repräsentativen Institutionen durch regionale Parteien übernommen werden konnten. So »kol-

61 Siehe oben, Kap. I, S. 117-122.

labierte«, Elliott zufolge (ebd., 266f.), in Schottland die Wählerschaft der Konservativen in den 1980er Jahren unter Thatcher und die der Labour Party in den 2000er Jahren unter Blair, was es 2007 der Scottish National Party ermöglichte, faktisch zu so etwas wie einer schottischen Regionalstaatspartei zu werden. Ähnlich wurden in Katalonien schon früher der sozialdemokratische PSOE und der konservative Partito Popular, die zwei Säulen des spanischen Parteiensystems nach Franco, aus dem Parlament verdrängt und mussten katalanischen Regionalparteien Platz machen. In beiden Regionen können damit heute Bewegungen, deren radikale, auf volle Souveränität ausgehende Flügel allenfalls die Hälfte der jeweiligen Wählerschaft hinter sich haben, kraft ihrer Kontrolle über die regionale Exekutive für die gesamte Bevölkerung ihres Landesteils sprechen, was nach Elliotts Einschätzung ihre separatistischen Pläne aussichtsreicher macht, als sie es jemals in der langen Geschichte der beiden Noch-nicht-Staaten gewesen waren.

Auf die Frage, warum Devolution in Schottland und Autonomie in Katalonien den Konflikt über die nationale Einheit nicht befriedet, sondern im Gegenteil zugespitzt haben, gibt es keine einfache Antwort. Auffällig ist, dass anders als etwa in Kanada, wo in den 1970er Jahren eine radikale Föderalisierung der staatlichen Institutionen die separatistischen Bestrebungen in Québec erfolgreich befriedet hat, in Spanien wie in Großbritannien die historischen Zentralstaaten Kastilien und England von einer vollen Föderalisierung ausgenommen blieben, die resultierende Verfassungskonstruktion also asymmetrisch ausfiel.[62] In Kana-

62 Im Vereinigten Königreich gibt es unterschiedliche Devolutionsgesetze für die drei fraglichen Landesteile. Während jedem von ihnen eine Art regionales Parlament zugestanden wurde, wird England allein von dem für den Gesamtstaat zuständigen Westminster-Parlament regiert, das von ihm zahlenmäßig dominiert wird, dem aber auch schottische, walisische und nordirische Abgeordnete angehören, heute überwiegend Mitglieder der jeweiligen Regionalparteien. In Spanien verhandelt jede

da wurde dagegen strikt darauf geachtet, dass der englischsprachige Landesteil in keiner Hinsicht als privilegiert erscheint. Weitere Hinweise zum Verständnis zentrifugaler Tendenzen in multinationalen Staaten und Staatensystemen ergeben sich bei einem Blick auf Deutschland und darauf, warum es dort keinen ähnlich virulenten Separatismus wie in Katalonien und Schottland gab und gibt.

Exkurs II: Deutschland zum Vergleich[63]

An Separatismus als solchem hat es in der neueren deutschen Geschichte nicht gefehlt – nicht im Rheinland und vor allem nicht in Bayern. Dass separatistische Bestrebungen in den letzten drei Jahrzehnten nicht zugenommen haben, kann nicht daran liegen, dass es in den beiden Regionen keine eigene Landessprache gibt. Wie das Bajuwarische in Bayern, so ist auch in Schottland (wie in Irland und Wales) das Gälische längst aus dem Alltag verschwunden, ohne dass dies der Ausbreitung des schottischen (wie des irischen und walisischen) Separatismus im Wege gestanden hätte. Geblieben ist hier wie dort eine dialektische Färbung, die zwar, heute weniger als früher, Anlass zu Spott oder sogar Diskriminierung bietet, was aber mit der Unterdrückung des Katalanischen durch die spanisch-kastilischen Zentralregierungen, insbesondere unter Franco, nicht zu vergleichen ist. Auch im überwiegend katholischen Rheinland erwuchsen separatistische Tendenzen nicht aus sprachlichen Kon-

autonome und halbautonome Region ihren Status individuell mit der Madrider Zentralregierung.

63 Ich danke Arndt Sorge für zielführende Kommentare zu diesem Abschnitt.

flikten; dominant war hier der religiöse Konflikt mit dem protestantischen Preußen, der Ende des 19. Jahrhunderts im sogenannten Kulturkampf gipfelte und noch nach dem Ersten Weltkrieg, repräsentiert durch den Rheinbund, nachlebte. Konrad Adenauer, damals Oberbürgermeister von Köln, wurde von seinen Gegnern, vor allem auch den eher protestantisch orientierten Sozialdemokraten, zeit seines Lebens verdächtigt, nach der Niederlage 1918 die Loslösung des Rheinlands vom Deutschen Reich angestrebt zu haben, möglicherweise sogar mit dem Ziel eines Anschlusses an (das allerdings laizistische) Frankreich.[64]

64 Ganz so weit ging es dann wohl doch nicht. Da das Thema speziell des rheinländischen Separatismus für mein Argument nicht zentral ist, erlaube ich mir, es mit einem längeren Zitat aus der deutschen Wikipedia abzuschließen: »Mit der alliierten Besetzung der Rheinlande nach dem Ersten Weltkrieg kamen von verschiedenen französischen Politikern und Militärs aus dem Umfeld Raymond Poincarés wieder Anschlussideen zur Sprache. Auch in Berlin wurde die Zukunft der Rheinlande kontrovers diskutiert, deren Mittelstand und bürgerliche Politiker zunehmend Gefallen an der Trennung vom Freistaat Preußen äußerten. Auch als Folge des Kulturkampfes (1871-1878) empfanden Teile der mehrheitlich katholischen Bevölkerung ihre Situation in Preußen noch nach mehr als einhundert Jahren als ›protestantische Fremdherrschaft‹. Bereits am 4. Dezember 1918 gab es aus dem Umfeld der Kölnischen Volkszeitung einen Versuch, eine Rheinische Republik auszurufen, der aber kaum auf Resonanz stieß. Der Stimmung im Rheinland verlieh auch Konrad Adenauer Ausdruck, als er am 1. Februar 1919 mehr als sechzig Oberbürgermeister und Abgeordnete der Nationalversammlung und der preußischen Landesversammlung zu einem Treffen nach Köln einlud. Adenauer war zu dieser Zeit Oberbürgermeister von Köln und gehörte der Zentrumspartei an. Erster und einziger Tagesordnungspunkt der Zusammenkunft war ›die Gründung der Rheinischen Republik‹. In seiner Ansprache bezeichnete Adenauer das Scheitern der Hegemonie Preußens als ›notwendige Folge‹ des preußischen Systems an sich. In der Ansicht seiner Gegner sei Preußen ›der böse Geist Europas‹ und werde ›von einer kriegslüsternen, gewissenlosen militärischen Kaste und dem Junkertum beherrscht‹. Folglich sei die Vormachtstel-

Nach 1945 hatte sich das Problem dann unter anderem durch die Teilung Deutschlands, die die Katholiken zur Bevölkerungsmehrheit der westdeutschen Bundesrepublik machte, erledigt; politischen Ausdruck fand dies im Aufgehen der katholischen Zentrumspartei in Adenauers Christlich-Demokratischer Union (CDU), die Katholiken und Protestanten vereinigte und von 1949 bis 1969 ununterbrochen den Bundeskanzler stellen konnte. Hinzu kam der Zustrom von rund zehn Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen in das Gebiet der späteren Bundesrepublik mit seiner übriggebliebenen Bevölkerung von rund 40 Millionen, Neuankömmlinge, die die gewachsenen regionalen Milieus durchmischten und auf Integration statt Separatismus bedacht waren.

Was Bayern angeht, so hatte es sich lange gesträubt, dem entstehenden deutschen Nationalstaat beizutreten, bis Bismarck den von König Ludwig II. verschuldeten bayerischen Staatsbankrott – siehe Schottland 1707! – dazu nutzte, das Land durch finanzielle Hilfsangebote einzukaufen. Bayerische antipreußische Ressentiments über den Verlust der Eigenstaatlichkeit entstanden trotzdem; nicht zufällig startete Hitler seine mit dem Münchner Bierkeller-Putsch 1923 vorläufig beendete Karriere in Bayern. Nach dem Zweiten Weltkrieg überwog im bayerischen Gliedstaat der jungen Bundesrepublik die Furcht vor einer

lung Preußens für die anderen deutschen Bundesstaaten nicht weiter tragbar. Preußen solle geteilt werden und dessen westliche Landesteile in einer ›Westdeutschen Republik‹ aufgehen. Dadurch würde ›die Beherrschung Deutschlands durch ein vom Geiste des Ostens, vom Militarismus beherrschtes Preußen unmöglich gemacht‹. Dennoch strebte Adenauer den Verbleib der ›Westdeutschen Republik‹ im Staatenverbund des Deutschen Reiches an [...].« (https://de.wikipedia.org/wiki/Rheinische_Republik#cite_ref-7), zuletzt aufgerufen am 26.2.2020. *Notabene*, dass die von Adenauer ins Auge gefasste »Westdeutsche Republik« territorial mit der 1949 gegründeten Bundesrepublik Deutschland, der Adenauer in den folgenden 14 Jahren als Kanzler vorstand, nahezu identisch war.

zu weitgehenden bundesstaatlichen Zentralisierung der Regierungsgewalt; aus diesem Grund versagte der Bayerische Landtag 1949 auf Empfehlung der Landesregierung dem Grundgesetz mit 101 von 174 Stimmen seine Zustimmung. Die zunächst starke, offen separatistische Bayernpartei wurde dann jedoch im Laufe der Jahre von der Christlich-Sozialen Union (CSU) in die Bedeutungslosigkeit verdrängt, und zwar vor allem mit Hilfe einer einfallsreich konstruierten Besonderheit des westdeutschen Parteiensystems. Diese bestand darin, dass die CSU sich als selbständige Partei konstituierte, aber als »Schwesterpartei« (nicht: Landesverband) der CDU bei Bundestagswahlen ausschließlich in Bayern Kandidaten aufstellte, während die CDU im Gegenzug auf eine Beteiligung an Landtags- wie Bundestagswahlen in Bayern verzichtete. Ergebnis war eine starke Stellung der CSU sowohl in Bayern, wo sie die konservative Seite des politischen Spektrums monopolisierte, als auch im Bund, wo die CDU von Adenauer bis Merkel ohne die CSU keine Regierung bilden konnte. Der so in Bonn und später in Berlin gesicherte Zugriff der CSU als Bundespartei auf den Bundeshaushalt – etwa durch das von ihr als dritte Koalitionspartei gewohnheitsmäßig besetzte Verkehrsministerium – ermöglichte es ihr als Regionalpartei, das von ihr lange mit absoluter Mehrheit regierte Bayern in einem präzedenzlosen Modernisierungsprozess aus einem armen Bauernland zum reichsten Flächenstaat der Bundesrepublik zu machen und gleichzeitig seine kulturelle und politische Besonderheit identitäts- und identifikationsstiftend zu verteidigen (»Laptop und Lederhose«).

Erleichternd kam hinzu, dass Bismarck den deutschen Nationalstaat in Anschluss an in das Mittelalter zurückreichende Traditionen von Anfang an als Staatenbund konzipiert hatte und Österreich – die seit 1648 allerdings vornehmlich zeremonielle Zentralmacht des Alten Reichs – von der Reichsgründung ausschloss. Damit wurde das Deutsche Reich, anders als Spanien und Großbritannien, nicht durch feudale Anbindung zusätz-

licher Völker an eine kernstaatliche Monarchie zusammengesetzt, sondern gründete sich von Anfang an auf eine Verfassung. Diese war zwar zunächst monarchisch, und in Gestalt von Preußen gab es durchaus einen übermächtigen Hegemonialstaat; zugleich aber war der deutsche Nationalstaat als neues gesamtdeutsches Kaiserreich und nicht als Erweiterung Preußens konstruiert, wobei der – preußische – deutsche Kaiser als König von Preußen neben die ihm formell gleichgestellten Herrscher der anderen Mitgliedstaaten trat. Hinzu kam die Institution des Bundesrats, in dem Preußen im Prinzip nicht mehr war als ein Mitglied unter anderen. Möglicherweise hätte auch diese Konfiguration irgendwann zu Konflikten zwischen Zentrum und Peripherie geführt; aber im Unterschied zu Großbritannien und Spanien musste die deutsche Monarchie 1918 einer neuen republikanischen Verfassung aus einem Guss weichen, die als einigendes Bindeglied zwischen den Reichsvölkern an ihre Stelle trat. Nach der kurzzeitigen Erzwingung eines zentralistischen Einheits- und Superstaats durch die Nazis konnten – und mussten, wegen der Alliierten und der deutschen Teilung – die westdeutschen Verfassungsgeber dann auf die spezifisch deutschen bundesstaatlichen Traditionen zurückgreifen, insbesondere auf den Bundesrat mit der durch ihn gegebenen starken Rolle der Teilstaaten in der nationalen Regierung. Dabei war infolge der Auflösung Preußens durch die Alliierten 1945 dafür gesorgt, dass der formale Egalitarismus der neuen deutschen Bundesstaatlichkeit nicht mehr durch einen übermächtigen Gliedstaat *de facto* außer Kraft gesetzt werden konnte. Zwar ließ das deutsche Modell des Föderalismus es durchaus zu, dass Kompetenzen und Aufgaben, manchmal gegen mehr, manchmal gegen weniger erfolgreichen bayerischen Widerstand, auf die nationale Ebene abwanderten; dies geschah aber immer nur unter Zustimmung des Bundesrats, *also der Länder als Teil der nationalstaatlichen Regierung*. In letzter Zeit freilich scheinen Forderungen von Ländern nach mehr föderalistischer Eigenständigkeit zuzuneh-

men; sie können als das – entsprechend gedämpfte – deutsche Äquivalent separatistischer Bestrebungen anderswo in Europa gesehen werden.

Neueren Datums ist die sich vertiefende Spaltung zwischen den fünf Bundesländern, die 1990 aus der DDR hervorgegangen sind, und Westdeutschland, in dessen Bundesrepublik sie im Zuge der Wiedervereinigung als »neue Länder« eingegliedert wurden. Ähnlich wie in Schottland und Katalonien scheint es in der ehemaligen DDR so etwas wie ein kollektives Trauma zu geben, das mit dem Verlust mehr oder weniger souveräner staatlicher Eigenständigkeit und einem Gefühl der kulturellen Geringschätzung durch die übernehmende Mehrheitsgesellschaft zu tun hat.[65] Wie in Bayern und Schottland, so war auch hier der neu eingegliederte Landesteil darauf angewiesen, im Zuge der Übernahme wirtschaftlich saniert zu werden; anfängliche Dankbarkeit wich rasch dem Gefühl, in fremde Hände gefallen zu sein, zumal die Angleichung der wirtschaftlichen Verhältnisse nach einer gewissen Zeit zum Stillstand kam. Der Verdacht, betrogen worden zu sein und verachtet zu werden, scheint dadurch nicht schwächer geworden zu sein.

Bemerkenswert ist, dass sich seit einigen Jahren in Ostdeutschland, wie in Schottland und Katalonien, ein neues, eigenes Parteiensystem herauszubilden begonnen hat, in dem SPD und CDU, die traditionellen bundesrepublikanischen Parteien der linken und rechten Mitte, an Gefolgschaft verlieren und die Linkspartei als Nachfolgepartei der kommunistischen SED und kurzfristige Regionalpartei, wohl wegen ihrer zunehmend westdeutschen Orientierung, ebenfalls abstürzt. So kann die AfD hoffen, als neue Regionalpartei in das Zentrum eines neuen ostdeutschen Parteiensystems einzurücken. Es erscheint jedoch

65 Man mag sich kaum vorstellen, welches Ausmaß gerade dieses Problem in einem europäischen Superstaat, insbesondere in seinem Süden und Osten, annehmen würde.

wenig wahrscheinlich, dass dessen Konsolidierung ähnlich starke separatistische Bestrebungen unterstützen würde wie in Schottland und Katalonien, wo diese historisch viel tiefer verwurzelt sind und schon lange vor dem Zusammenbruch des alten Parteiensystems virulent waren. Hinzu kommt, dass die frühere DDR in fünf auf ihre eigene Autonomie bedachte Bundesländer aufgeteilt und die AfD eine deutsch- und keine ostdeutsch-nationalistische Partei ist.

Was ist aus alledem für die Entscheidung zwischen Groß- und Kleinstaaterei zu lernen? Zunächst, dass Institutionen so wichtig wie zählebig sind. An kritischen Wendepunkten von formativen Ereignissen geprägt und auf historische Langstrecken gesetzt, die weit über den Horizont der in der Vergangenheit unmittelbar Beteiligten hinausreichen, sind sie ein Erbe, das Gesellschaften nur schwer und dann nur unter unvorhersehbaren Risiken für ihre Stabilität ausschlagen können (Krasner 1988). Multinationale Staaten, die ihre Einheit verteidigen wollen, werden von der Gründungsgeschichte ihrer Institutionen entweder unterstützt oder behindert; sich ihrer einfach entledigen können sie nicht. Unvorhergesehene Ereignisse oder neu einsetzende Entwicklungen können helfen, aber immer nur im Zusammenwirken mit einer historischen institutionellen Substanz, die von ihnen zwar modifiziert, nicht aber aus dem Weg geräumt werden kann. Deutschland hat mit seiner Geschichte, was den Zusammenhalt seines Nationalstaats angeht, ausnahmsweise Glück gehabt, vielleicht zum Unglück seiner Nachbarn, während Spanien und Großbritannien mit der ihren dagegen Pech hatten – wie sich spätestens herausstellte, als die Politik der Globalisierung am Ende des 20. Jahrhunderts die tatsächliche Integration großer Staatsvölker auf die Probe stellte.

Was für die *Verhinderung von Separatismus* gilt, gilt spiegelbildlich ebenso für die *Durchsetzung von Integration. Imperiale* Integration, diktiert von mächtigen Kernstaaten, ist instabil, insbesondere wenn Gewaltanwendung nicht (mehr) in Frage

kommt. *Föderalistische* Integration erscheint aussichtsreicher, aber nur, wenn institutionelle Traditionen ihr nicht entgegenstehen und die zu vereinigenden Teilstaaten auf der gesamtstaatlichen Ebene im Rahmen eines partizipativen Pluralismus mitregieren können; wie viel Integration dann noch übrigbleibt, hängt von den Umständen ebenso ab wie vom Geschick der die Einigung betreibenden Eliten. *Monistische*, einheitsstaatliche Integration muss lange wachsen, wie in Frankreich über Jahrhunderte (Tocqueville 1983 [1856]); wenn sie kurzfristig einer pluralistisch zerklüfteten sozialen Landschaft revolutionär übergestülpt wird, wie im Italien des Risorgimento, droht, wenn nicht Separatismus, dann partielle Unregierbarkeit.[66]

66 Als Gegenbeispiel und Musterfall für das freiwillige Zusammenwachsen einer Staatenvielfalt zu einem demokratischen Einheitsstaat werden vor allem in Deutschland oft die USA angeführt, auch als Vorbild für eine anzustrebende Verschmelzung der europäischen Nationalstaaten zu künftigen »Vereinigten Staaten von Europa«. Dies vergisst erstens, wie wenig gefestigt und relativ ähnlich die 13 britischen (und nur britischen!) Kolonien in Nordamerika waren, die 1776 ihre Unabhängigkeit erklärten und sich 1788 zu einem Bundesstaat zusammenschlossen. Es vergisst zweitens, dass die Etablierung eines starken Bundesstaats – der US-amerikanische »Hamilton-Moment« – nur gegen den Widerstand einer in einigen Einzelstaaten verwurzelten basisdemokratischen Opposition möglich war, die Alexander Hamilton und den »Föderalisten« zu Recht das Motiv zuschrieben, durch Bildung eines zentralisierten Großstaats die Vorherrschaft einer »demokratieskeptischen« Aristokratie sichern zu wollen – ein Projekt, dem sie vergeblich das Projekt einer Konföderation im Unterschied zu einer bundesstaatlichen Föderation entgegensetzte (Jörke 2019, S. 66 ff.). Es vergisst drittens, dass die übrigen US-amerikanischen Einzelstaaten, also die große Mehrheit, nach 1788 von der Zentralregierung von oben planmäßig aus von ihr eingerichteten sogenannten Territorien in Bundesstaaten umgegründet wurden und nie die Wahl hatten, sich dem Zentralstaat nicht anzuschließen. Und es vergisst viertens, dass schon Mitte des 19. Jahrhunderts die durch den Boom der Sklaven- und Plantagenwirtschaft gewachsenen ökonomischen (Interessen-)Unterschiede auf dem nordamerikanischen Kontinent nur noch

Polanyi: Das globale Staatensystem als Bedingung der Möglichkeit nationaler Demokratie

Wie verhält sich die Architektur des internationalen Staatensystems zu der Möglichkeit souveräner, nicht von außen unwirksam gemachter Demokratie in seinen Mitgliedstaaten? Gibbons

durch einen antisezessionistischen Bürgerkrieg zusammengehalten werden konnten, der vier Jahre dauerte, von 1861 bis 1865, und mit bis dahin nicht für möglich gehaltener Grausamkeit ausgetragen wurde – mit am Ende fast 700000 Toten auf den Schlachtfeldern und in den Gefangenenlagern beider Seiten. Neben der Beendigung der Spaltungstendenzen, die sich in der Frage der Ausweitung oder Nichtausweitung der Sklavenwirtschaft auf die im Westen entstehenden neuen Bundesstaaten entwickelt hatten, ging es den Nordstaaten unter Abraham Lincoln um die Verteidigung des großstaaterischen Ziels eines den gesamten nordamerikanischen Kontinent beherrschenden, die Spanier und Mexikaner aus dem Südwesten verdrängenden einzigen Einheitsstaats, der sich potentiell unregierbarer interner Diversität übrigens auch mittels bis in das frühe 20. Jahrhundert andauernder ethnischer Säuberungen des Kontinents von seinen Ureinwohnern entledigte, ein Genozid, dessen in die Millionen gehende Opferzahlen nur geschätzt werden können. Ein voll integrierter Nationalstaat im modernen Sinne, wenn auch mit ausgeprägt oligarchischen Tendenzen, erwuchs aus alledem dennoch erst in der Zeit um den Ersten Weltkrieg. Auch dann aber blieb das Land wie schon nach dem Bürgerkrieg zwischen Nord und Süd gespalten, wobei die dominierende Nordhälfte um der nationalen Einheit willen auf die »Lebensweise« des Südens so viel Rücksicht zu nehmen bereit sein musste, dass der aus den früheren Sklaven hervorgegangene Bevölkerungsteil bis heute nie wirklich zu Bürgern werden konnte, allen *Civil-rights*-Kämpfen zum Trotz: ein Scheitern von »Integration« auf ganzer Linie. Dass die USA dennoch immer wieder als Beispiel für die Möglichkeit eines friedlich-demokratischen großstaatlichen Zusammenbaus heterogener Kleinstaaten und ihrer Gesellschaften angeführt (und der schuldenfinanzierte Corona-Wiederaufbau- und Resilienz-Fonds der EU tatsächlich als deren »Hamilton-Moment« gefeiert wird) wird, ist in seiner Geschichtsvergessenheit schlichtweg atemberaubend.

Diskussion des nachrömischen Europa seiner Tage drehte sich um die Vor- und Nachteile von Klein- und Großstaatlichkeit, von Differenzierung und Integration innerhalb von Staatensystemen, von zentraler Autorität und regionaler Autonomie. Für die Binnenstruktur der Mitgliedstaaten eines Staatensystems und wie diese mit dessen Architektur zusammenhängen könnte, hatte Gibbon jedoch kaum Interesse – abgesehen von der zivilisierenden Wirkung, die er dem allgemeinen Fortschritt von Wissen und Können zuschrieb, sowie der von ihm, wie oben zitiert, unterstellten Eindämmung »tyrannische[n] Machtmissbrauch[s] [...] durch den gegenseitigen Einfluss von Furcht und Scham [...]«. Dieser, so Gibbon wenige Jahre vor der Französischen Revolution, habe bewirkt, dass »die Republiken [...] Ordnung und Stabilität gewonnen und die Monarchien die Prinzipien von Freiheit, oder doch Mäßigung, in sich aufgenommen haben und ein Mindestmaß an Ehrgefühl und Gerechtigkeit mit Hilfe der allgemeinen Sitten unserer Epoche sogar in die schlechtesten Verfassungen« (Gibbon 1896-1900 [1776-1788], S. 294) eingedrungen sei.[67]

Mehr als zwei Jahrhunderte später und mit den mittlerweile gemachten Erfahrungen können wir uns damit offenkundig nicht mehr zufriedengeben. Unter den Bedingungen eines sich global entfaltenden Kapitalismus muss die Frage interessieren, wie ein Staatensystem – das Europas, aber auch das der Welt insgesamt – beschaffen sein muss, um protektiv-egalitäre, soziale Demokratie als binnenstaatliche Ordnung zu ermöglichen oder jedenfalls nicht unmöglich zu machen. Dabei kann es, anders als in einem Großteil der empirischen Demokratieforschung von heute, nicht um Minimaldefinitionen gehen wie die, ob eine amtierende Regierung grundsätzlich abgewählt werden kann. So wichtig dies ist, so geht es doch auch und vor allem um die Möglichkeit einer den kapitalistischen Markt korrigierenden und die Gesellschaft

67 Siehe oben, S. 151 f.

vor dessen erratischen Ausschlägen schützenden staatlichen Politik, also einer Erstreckung der Demokratie auf die politische Ökonomie (wie sie in dem angeblichen »Mutterland der modernen Demokratie«, den USA, bis heute nahezu völlig fehlt). Dass nur eine Demokratie, die in der Lage ist, demokratisierend in die Wirtschaft einzugreifen, auch eine nachhaltige Demokratie sein kann – eine, die davor geschützt ist, für ihre Unfähigkeit, als Revisionsinstanz des Marktes zu fungieren, von der Mehrheit ihrer Bevölkerung mit dem Entzug ihrer Unterstützung bestraft zu werden –, ist bekanntlich eine zentrale Lehre aus der Geschichte des 20. Jahrhunderts, wie sie im Werk Karl Polanyis auf eindrucksvolle Weise ausgearbeitet wird und in den letzten Jahren in den Vereinigten Staaten zu besichtigen war.

Wie müssen die horizontalen und vertikalen, kooperativen und autoritativen Beziehungen in einem Staatensystem gestaltet sein, damit der zivilisatorischen Notwendigkeit einer demokratischen Regulierung kapitalistischer Marktwirtschaften Genüge getan werden kann? 1945, ein Jahr nach dem Erscheinen von *The Great Transformation* (1957 [1944]), veröffentlichte Karl Polanyi einen kurzen, kompakt argumentierten Artikel in einer Zeitschrift namens *The London Quarterly of World Affairs* unter dem Titel »Universal Capitalism or Regional Planning?« (Polanyi 1945).[68] In ihm untersucht er das Verhältnis zwischen dem, was er »die Organisation des internationalen Lebens« nennt, und der Politik und den Strukturen der wichtigsten Staaten seiner Zeit.[69] Seine Vermutung ist, dass die damals in Gang befind-

68 Der kurze Originaltext, aus dem ich in eigener Übersetzung zitiere, findet sich im Internet unter ⟨http://www.karlpolanyisociety.com/wp-content/uploads/2018/10/Universal-Capitalism-or-Regional-Planni ng_e.pdf⟩, zuletzt aufgerufen am 5.2.2021. Wiederabdruck in Cangiani und Thomasberger (2018, S. 231-240), eine deutsche Übersetzung in Polanyi (2003, S. 338-350), einem von Cangiani und Thomasberger herausgegebenen Sammelband.

69 Eine Perspektive, die mehr als 30 Jahre später von Peter Gourevitch in

lichen Veränderungen die Aussicht auf neue, »weitgespannte und bedeutende politische Entwicklungen eröffne[te]n, die, wenn auch unbeabsichtigt, tief verwurzelte Hoffnungen der kleinen Leute erfüllen könnten«. Bezogen auf die USA, Russland und Großbritannien, die drei nach dem Weltkrieg übriggebliebenen globalen Mächte, schreibt Polanyi, dass es zwischen ihnen nunmehr »weniger um ihren Platz in einem gegebenen System der Machtverteilung als um das System selber« gehe. In dieser Hinsicht bestehe »das herausragende Ereignis unserer Tage« in dem »gleichzeitigen Untergang des liberalen Kapitalismus, des weltrevolutionären Sozialismus und der rassischen Vorherrschaft[70] – den drei rivalisierenden Formen universalistischer Gesellschaften«. Polanyi zufolge war es ebendieses Ende der globalen Universalismen, das »eine neue Ära der internationalen Politik« möglich gemacht habe, eine Ära friedlicher Koexistenz unterschiedlicher Regime in den Regionen der Welt, basierend auf unterschiedlichen Beilegungen des Klassenkonflikts:

einem meisterlichen und verdientermaßen vielzitierten Zeitschriftenartikel auf der Grundlage einer bis dahin entstandenen reichen Literatur explizit ausgearbeitet wurde (Gourevitch 1978). Gourevitch fasst das Ergebnis seiner materialreichen Diskussion des Verhältnisses von innenpolitischen und staatensystemischen Strukturen wie folgt zusammen (ebd., S. 911): »The international system is not only a consequence of domestic politics and structures but a cause of them. Economic relations and military pressures constrain an entire range of domestic behaviors, from policy decisions to political forms. International relations and domestic politics are therefore so interrelated that they should be analyzed simultaneously, as wholes.« Ich betrachte Polanyis Analyse der Konditionierung von »regionaler Planung« durch die Struktur des internationalen Staatensystems als eine frühe Form des von Gourevitch kanonisierten Theorietyps.

70 Polanyi lässt offen, was genau er damit meint; ich vermute, dass der Begriff sowohl für den deutschen Nationalsozialismus als auch für den britischen Kolonialismus steht.

> Der weltrevolutionäre Sozialismus wurde in den Leiden und Freuden der Fünfjahrespläne, den Schrecken der Schauprozesse und dem Triumph von Stalingrad überwunden; der liberale Kapitalismus endete mit dem Kollaps des Goldstandards, der Millionen Arbeitslose und beispiellose Entbehrungen zurückließ; Hitlers Herrschaftsprinzip wird auf einem Schlachtfeld zerschmettert, das so groß ist wie der Planet, der ihm unterworfen werden sollte; und aus dem großen Umsturz erwachsen unterschiedliche Formen von Natur aus begrenzter Existenz – neue Formen des Sozialismus, des Kapitalismus, des geplanten und halbgeplanten Wirtschaftens –, jede davon wesentlich regional.

Polanyis wichtigstes Beispiel für die heilsamen internationalen Konsequenzen des von ihm konstatierten Ende des Universalismus war der Zusammenbruch des Goldstandards in den Zwischenkriegsjahren, mit dem »das neunzehnte Jahrhundert der Weltwirtschaft« zu Ende gegangen sei. Dies deshalb, weil die Überwindung des Universalismus zur »sofortigen Entstehung von Wirtschaftseinheiten von begrenzter Ausdehnung« geführt habe, deren jede nun vor der Notwendigkeit stand, »sich um ihre Außenwirtschaft selber zu kümmern«,[71] nachdem diese bis dahin »sich selbst überlassen« geblieben war:

> Neue Organe mussten entwickelt werden, neue Institutionen wurden gebraucht, um mit der neuen Situation zurechtzukommen. Unter diesen neuen Bedingungen leben die Völker der Welt heute [...]. Ihre Außenwirtschaft ist Sache ihrer Regierungen: Ihre Währung wird politisch reguliert; ihr Außenhandel und ihre Kreditaufnahme im Ausland unterliegen

71 Im englischen Text ist die Rede von »foreign economy«; vermutlich eine etwas unbeholfene Übersetzung von »Außenwirtschaft«. Polanyi definiert »foreign economy« als »die Bewegung von Gütern, Krediten und Zahlungen über die Grenzen eines Landes«.

> staatlicher Kontrolle. Ihre einheimischen Institutionen mögen sich fundamental unterscheiden; aber diejenigen von ihnen, mit deren Hilfe sie ihre Außenwirtschaft steuern, sind praktisch dieselben. Das neue, dauerhafte Muster der Weltpolitik ist eines nebeneinander bestehender regionaler Systeme.

In seiner Diskussion der sich abzeichnenden unterteilten Weltordnung wendet sich Polanyi zuerst den Vereinigten Staaten zu, die er zu einer »bemerkenswerten Ausnahme« erklärt und damit einer potentiellen Ursache systemischer Instabilität. Die USA, schreibt er, »sind die Heimat des liberalen Kapitalismus geblieben und mächtig genug, die utopische Politik zu verfolgen [...], die Weltordnung von vor 1914 zusammen mit ihrem Goldstandard wiederherzustellen« – utopisch, weil für Polanyi eine solche Wiederherstellung »der Sache nach unmöglich« war. Aus verschiedenen Gründen, so Polanyi, glaubten »die Amerikaner immer noch an eine Lebensweise, die von den einfachen Menschen in der übrigen Welt nicht mehr unterstützt wird, die dennoch aber eine Universalität impliziert, die diejenigen, die an sie glauben, verpflichtet, den Globus für sie zurückzugewinnen«. Dies sei in der Sowjetunion anders, wo »der Sieg des Stalinismus über den Trotzkismus eine Änderung der Außenpolitik bedeutete, von einem starren Universalismus, der auf der Hoffnung auf eine Weltrevolution beruhte, zu einem an Isolationismus grenzenden Regionalismus«. Die »verblüffende Neuerung von Stalins Politik« sei gewesen, dass er bereit war, so Polanyi, sich damit zu begnügen, um Russland herum einen *cordon sanitaire* aus Ländern zu errichten, die nicht sozialistisch oder kommunistisch sein mussten – vorausgesetzt, ihre Klassenstrukturen wurden so umgestaltet, dass sie nicht mehr dazu neigten, tödliche Angriffe auf Sowjetrussland zu unterstützen. Alles, was gebraucht wurde, war »die Zerstörung der politischen Macht der feudalen Klassen« durch eine Revolution, die »weitaus weniger destabilisierend ist als die traditionelle, unbegrenzt sozia-

listische, die zumindest in Osteuropa entweder eine faschistische Konterrevolution provozieren würde oder sich nur mit Hilfe russischer Bajonette würde behaupten können, die Russland nicht zu liefern gedenkt«. »Nichts«, fährt Polanyi fort, »könnte für den normalen Revolutionär weniger attraktiv sein« als die stalinistische Wende von einem revolutionären Universalismus zu dieser neuen Art eines regionalistischen Partikularismus.

Waren damit »das britische Commonwealth und die Sowjetunion« nun Teile eines neuen Systems regionaler Mächte, so bestanden Polanyi zufolge »die Vereinigten Staaten auf einer universalistischen Auffassung des Weltgeschehens, wie sie zu ihrer antiquierten liberalen Wirtschaft passt«. Regionalismus als Formel für den Frieden zwischen Nachbarländern berücksichtigt, in Einklang mit dem kommunitären Partikularismus der menschlichen Verhältnisse, die Lehre aus der Beobachtung in Kriegszeiten, »wie überwältigend sich die Völker für eine Politik zusammenschließen, die ihre Gemeinschaft vor äußeren Gefahren schützen soll«. Als Gegenleistung für eine »sichere nationale Existenz«, so Polanyi, fordere die Sowjetunion von 1945 ihre regionalen Nachbarn auf, »sich durch Enteignung und Konfiskation von unheilbar reaktionären Klassen zu befreien«, um sich anschließend nach eigenem Belieben selbst neu zu organisieren – nicht, um ein universelles kommunistisches Modell einer guten Gesellschaft zu übernehmen, sondern um mit ihren Nachbarn in Frieden zu leben. »Sozialisierung der neuen Art«, schreibt Polanyi mit Bezug auf Osteuropa und die regionale Nachbarschaft der siegreichen Sowjetunion, »ist ausdrücklich kein Exportartikel. Es ist eine Grundlage nationaler Existenz«.[72]

Bei seiner weiteren Untersuchung der aus seiner Sicht sich

72 Ich kann die Richtigkeit von Polanyis Urteil zum Zeitpunkt seines Schreibens nicht beurteilen. An der Oberfläche spricht vieles für sie; dass die Dinge sich später anders herausstellten, könnte den Absichten der damaligen sowjetischen Führung zuwidergelaufen sein. Für mein

herausbildenden Nachkriegsfriedensordnung für die osteuropäische Region kommt Polanyi zum Kern seines Plädoyers für ein regional unterteiltes und unterschiedlich regiertes Weltsystem. Osteuropa, so Polanyi, sei traditionell mit »mindestens drei endemischen politischen Krankheiten behaftet – intoleranter Nationalismus, engstirnige Souveränität und wirtschaftliche Nichtzusammenarbeit«. Hier wie anderswo fand der Aufstieg des Nationalismus laut Polanyi »in Territorien statt, die von autochthonen Mittelschichten unter die Kontrolle eines Kreditsystems gebracht wurden«. Ethnische Konflikte – in Polanyis Worten: »ungelöste Rassenprobleme« – wurden durch uneingeschränkten wirtschaftlichen Wettbewerb zwischen den Ländern verstärkt, wobei eine Goldstandard-Außenwirtschaft die Regierungen zwang, es dem Markt zu überlassen, die Handels- und Zahlungsbilanzen ihrer Länder auszugleichen. Dies, so Polanyi, sei überall dort überwunden worden, wo in der Zwischenkriegszeit unter sowjetisch-russischer Führung »Marktmethoden zugunsten von geplantem Handel verworfen« wurden. Von da an »verloren hartnäckige Chauvinismen ihre Bösartigkeit, nationale Souveränität wurde weniger besessen verteidigt und wirtschaftliche Zusammenarbeit wurde erneut als gegenseitige Hilfe statt als Bedrohung für den Wohlstand des Staates angesehen. Sobald das Kreditsystem nicht mehr auf ›Vertrauen‹, sondern auf öffentlicher Verwaltung beruht, wird die Finanzwirtschaft, die durch Panik reguliert wird, entthront, und die Vernunft kann sich durchsetzen.«

Die Schlussfolgerungen, die Polanyi daraus zog, waren weitreichend. »Wenn«, schreibt er, »die Atlantik-Charta uns wirklich dazu verpflichtet hat, freie Märkte wiederherzustellen, wo sie verschwunden sind,[73] könnten wir damit die Tür für die Wieder-

Argument, das systemisch und nicht historisch ist, spielt es keine Rolle, ob Polanyis Intuition historisch korrekt war.

73 Die Atlantik-Charta wurde im August 1941 von Franklin D. Roosevelt

einführung eines verrückten Nationalismus in Regionen öffnen, aus denen er eigentlich verschwunden ist.« Dann würde der liberale Kapitalismus zu einer »Frage der Außenpolitik«, basierend auf »Kauf und Verkauf, auf Vergabe und Annahme von Kredit und auf dem Austausch von Fremdwährungen zwischen Einzelpersonen, als ob sie Mitglieder ein und desselben Landes wären«, mit der Erwartung, dass der Markt die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Ländern »automatisch – das heißt ohne Eingreifen ihrer Regierungen« ausgleichen würde.

Dies scheiterte in den 1930er Jahren, und der Goldstandard musste aufgegeben werden. In der Gegenwart jedoch, so weiter Polanyi, ermögliche »regionale Planung neue Methoden der Außenwirtschaft«, die dem internationalen Frieden und der internationalen Zusammenarbeit förderlich seien, da sie eine für alle Seiten vorteilhafte »Verteilung der Rohstoffe, die Stabilisierung der Preise und sogar die Gewährleistung von Vollbeschäftigung in allen Ländern ermöglichten«. Nur die Vereinigten Staaten hofften noch auf ein »universelles Marktsystem«. Während sie Zeit brauchten, um zu verstehen, dass ihr Konzept der internationalen politischen Ökonomie »zum Scheitern verurteilt« sei, könnte anderswo in der Welt an einer »Alternative zu der reaktionären Utopie der Wall Street« gearbeitet werden, mithilfe »gezielter Entwicklung neuer Instrumente und Organe des internationalen Handels, der Kreditvergabe und des Zahlungsverkehrs, die das Wesen regionaler Planung ausmachen«.

und Winston Churchill auf dem Schlachtschiff HMS Prince of Wales in der Nähe von Neufundland ausgearbeitet. Sie definierte die politischen und wirtschaftlichen Ziele der Alliierten für die Zeit nach dem Krieg, Monate bevor die Vereinigten Staaten offiziell in ihn eintraten. Einer ihrer acht Punkte war ein allgemeiner Abbau von Handelshemmnissen, in offensichtlicher Vorwegnahme der späteren Globalisierung durch das GATT und, vor allem, die Welthandelsorganisation WHO.

Polanyi beendete seine Diskussion mit einer Analyse der Situation Großbritanniens – des Landes, in dem er damals lebte und wo die Labour Party unter Clement Attlee dabei war, den ersten umfassenden Wohlfahrtsstaat der Geschichte aufzubauen und einen Großteil der industriellen Kapazität des Landes zu verstaatlichen. Großbritannien sei abhängig von Importen, sowohl zur Aufrechterhaltung »eines zivilisierten Lebensstandards« als auch um »des Überlebens des Commonwealth« willen im Zuge »freier Zusammenarbeit mit überseeischen Gebieten«, die keine Kolonien mehr waren oder sein würden. Eine »geplante Außenwirtschaft« würde es dem Land ermöglichen, »die enormen wirtschaftlichen und politischen Vorteile der regionalen Organisation der Welt zu nutzen«. Tatsächlich sei Großbritannien nach dem Wandel, den es seit den 1930er Jahren durchgemacht hatte, »kein Freihandelsland mehr« – was es mehr denn je zu einer Demokratie gemacht habe: »gesünder vereint mit jedem Jahr, das vergangen ist, seit das Land die Atmosphäre des liberalen Kapitalismus, des freien Wettbewerbs, des Goldstandards und all der anderen Titel, unter denen eine Marktgesellschaft geheiligt wird, verlassen hat.« Diese Entwicklung sei irreversibel. »Das eigentliche Problem heute«, so Polanyi, sei, dass »Reaktionäre immer noch hoff[t]en, dass es nicht zu spät ist, das britische System der Außenwirtschaft so wiederherzustellen, dass es dem Amerikas entspricht«. Dadurch aber würde Großbritannien nicht nur die Vorteile einer gleichberechtigten Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion verlieren, sondern es würde auch »jener Organe des Außenhandels beraubt, die es für sein Überleben benötigt«, sowie auf lange Zeit seiner »Handlungsfreiheit, eines steigenden Lebensstandards und der Vorteile eines konstruktiven Friedens«. Ein wirtschaftlicher Universalismus nach amerikanischem Vorbild würde eine Rückkehr zum Goldstandard verlangen, in der Sache wenn nicht gar formell, indem er »das außenwirtschaftliche Gleichgewicht sich selbst steuernden Handelsbewegungen,

das heißt dem ungelenkten Handel von Privatpersonen und Firmen« anvertrauen müsste. Der Kampf um den Goldstandard, so Polanyi, sei »in Wirklichkeit ein Kampf für und gegen regionale Planung«. Dass die alten herrschenden Klassen der britischen Gesellschaft diesen auf der Seite einer »universalistischen Verschwörung« bestritten, »die Welt für den Goldstandard sicher zu machen«, zeige ihre Angst vor einem »neuen egalitären Impuls«, der »Disraelis zwei Nationen zu einer einzigen verschmelzen könnte [...]«. Ihr Ziel sei, »im Gegensatz zu den nationalen Interessen Großbritanniens zu versuchen, den universalen Kapitalismus wiederherzustellen, anstatt kühn den Weg regionaler Planung zu beschreiten«.

Das neoliberale Zwischenspiel

Was ist aus der Welt geworden, wie Karl Polanyi sie an jenem schicksalhaften historischen Wendepunkt, dem Ende der Großen Zerstörung, für möglich gehalten hatte? Während einige seiner Vorhersagen durch den Verlauf der Ereignisse falsifiziert wurden, kamen andere ihm erstaunlich nah. Aber auch wo Polanyi falsch oder beinah falsch lag, erscheinen seine Überlegungen bemerkenswert produktiv für die Beschreibung und Analyse der Entwicklung seit 1945. Besonders zeichnet Polanyis Ansatz in meinen Augen aus, wie er die politischen Institutionen der Staaten, insbesondere in Hinblick auf ihren demokratischen Charakter, zu ihrer Außenwirtschaft in Beziehung setzt, und diese wiederum zu der Architektur der sie umgebenden globalen Staatenordnung. Indem Polanyi regionale Nationalstaatlichkeit im Kontext des globalen Staatensystems betrachtet, gelingt es ihm, Licht auf das Verhältnis zwischen der Einbettung des Kapitalismus in nationale Demokratie und der Einbettung bezie-

hungsweise Nichteinbettung nationaler Staaten in internationale Märkte und Staatensysteme zu werfen. Hierfür stellt er ein konzeptionelles Werkzeug bereit, das seine Analyse weit über ihre historische Gegenwart relevant macht. Im weiteren Fortgang werde ich versuchen, Polanyis Analytik auf das heutige europäische Staatensystem anzuwenden, um mit seiner Hilfe eine Zukunftsperspektive für Europa zu umreißen.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Regionalisierung des Sozialismus innerhalb des *cordon sanitaire* um den sowjetischen Kommunismus in einem Land sich als weniger widerstandsfähig gegenüber dem universalistischen Expansionismus der USA erwies als erhofft. Genau wie Polanyi erwartet hatte, taten die Vereinigten Staaten alles, um ihr System in Konfrontation mit der anderen Supermacht in den Rest der Welt zu exportieren, und mussten dies als Hegemonialmacht eines auf Expansion angewiesenen Kapitalismus; dabei waren sie bemerkenswert erfolgreich. Die im Sinne der Atlantik-Charta von der Einführung einer Marktwirtschaft abhängig gemachten Hilfsangebote des Marshall-Plans für osteuropäische Länder drohten die regionalen Nachbarn der Sowjetunion in feindliche Verbündete der expansionistischen USA zu verwandeln und wurden von der Sowjetunion mit militärischer Unterstützung für eine revolutionäre Hinwendung zu einer sowjetischen politisch-ökonomischen Ordnung beantwortet. Für rund vier Jahrzehnte wurden in der Folge Ost- und Mitteleuropa in ein eng integriertes sowjetrussisches Imperium eingebunden, verstrickt in einen Kalten Krieg mit einem westlichen Bündnis demokratisch-kapitalistischer Staaten, die innenpolitisch zunächst nach dem Modell des amerikanischen New Deal organisiert waren. Dieses andere, westliche Imperium hielt selbst dann noch zusammen, als seine Hegemonialmacht, die USA, ab den 1980er Jahren eine weltweite Rückkehr zu den Grundsätzen des Wirtschaftsliberalismus in Angriff nahm und seinen Klientenstaaten nicht länger erlaubte, unter dem Schutz und in den Grenzen des Bretton-Woods-Key-

nesianismus unterschiedliche nationale Wirtschafts- und Sozialpolitiken zu entwickeln. Neues Ziel war deren Umwandlung in ein Erweiterungsgelände der US-amerikanischen Version des Kapitalismus. Zeitlich fiel dies mit dem endgültigen Verlust der politischen Legitimität der Sowjetunion zusammen, nicht nur aufseiten der von ihr beherrschten Völker, sondern auch ihrer eigenen Bürger, als Folge sowohl harscher Repression als auch der Anziehungskraft eines Konsumkapitalismus, mit dem die Staaten des Ostblocks unter den Bedingungen eines verschärften Rüstungswettlaufs nicht mehr mithalten konnten. Im Jahr 1990 war der Kommunismus dann reif, sich in den globalen Kapitalismus fallenzulassen, der sich anschließend frei fühlte, zunehmend auch noch auf den Anschein demokratischer Umverteilungspolitik nach innen und eines liberal-pluralistischen Institutionalismus nach außen zu verzichten.

Was jedoch nach Sieg aussah, sogar nach bedingungsloser Kapitulation, war nur von kurzer Dauer. Sehr bald begann die einzig verbleibende Supermacht, der bis dahin unangefochtene Hegemon der inzwischen durchkapitalisierten Welt, unter Überdehnung zu leiden, wie frühere imperiale Mächte auch. Verlorene Kriege, beginnend schon mit Vietnam und nicht endend mit Afghanistan, und gescheiterte Projekte des *nation-building* wie im Irak oder des Regimewechsels wie in Syrien, im Iran und in Libyen gingen mit fortgesetzter Vernachlässigung der heimischen Verhältnisse einher: einer verfallenden Infrastruktur und zunehmender gesellschaftlicher Spaltung, bei einem Wirtschaftswachstum, das nur noch einer winzigen Oligarchie privater Nutznießer des finanzialisierten globalen Imperiums zugutekam. Zunehmende isolationistische Tendenzen unter der Wählerschaft und lautstarke Forderungen nach Schutz gegen einen Weltmarkt, auf dem die Vereinigten Staaten ihren Bürgern keine sicheren Gewinnbeteiligungen mehr garantieren konnten, ebneten dem als Isolationisten und Protektionisten – »Amerika zuerst!« – auftretenden Demagogen Trump den Weg zur Präsident-

schaft.[74] Das Ergebnis war ein Patt zwischen dem kapitalistischen Imperialismus der kosmopolitischen Eliten der Ostküste, im Bündnis mit dem riesigen, spätestens nach 2001 global dislozierten nationalen Militär- und Sicherheitsapparat, und einem neuen, populistischen Mainstream, der weder an internationalen Abenteuern interessiert ist noch an einer an freie Märkte delegierten »Außenwirtschaft«.

Auch in Westeuropa finden wir einen historischen Verlauf, der mit Polanyis Konzepten beschreibbar ist, obwohl er von seinen Vorhersagen abweicht. In den 1950er Jahren beteiligten sich westeuropäische Länder, zum großen Teil auf Betreiben der Vereinigten Staaten, an etwas, was auf bemerkenswerte Weise dem ähnelte, was Polanyi als »regionale Planung« bezeichnet hatte.[75] Insbesondere die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, aber auch andere, ähnliche Institutionen, wurden gegründet, um bestimmte Sektoren der Volkswirtschaften benachbarter Länder unter Berücksichtigung der unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedürfnisse und Interessen derselben gemeinsam zu verwalten und so friedliche Beziehungen zwischen den europäischen Mitgliedern der antikommunistischen Allianz zu sichern. Indem die Schlüsselindustrien des industriellen Kapitalismus supranationaler Kontrolle unterstellt wurden, sollte ver-

74 In welcher er dann daranging, den historischen Weg der USA von Protektionismus zu Globalismus rückwärts abzuwickeln. Für eine differenzierte Beschreibung der Entwicklung der amerikanischen Handelspolitik hin zu »legalized multilateralism« und »globalization as an institutional project« siehe Chorev (2007), erschienen ein Jahr vor der Weltfinanzkrise, mit bemerkenswert treffsicheren Überlegungen zum weiteren Verlauf unter der Einwirkung sich herausbildender Widerstände gegen Globalisierung nach Art der Welthandelsorganisation. Mehr dazu in Kap. III.

75 Und was im Übrigen Modellcharakter für das gewann, was eine Zeitlang, in der Phase des staatlich administrierten Kapitalismus, als Entwicklungsplanung konzipiert wurde (Alacevich 2018).

hindert werden, dass das besiegte Deutschland sie wie in den 1930er Jahren für eine nationale Wiederaufrüstung einsetzen konnte. Darüber hinaus erhielten die europäischen Staaten einen sicheren Zugang zu in Deutschland produzierter Kohle, und die in Deutschland so genannte »Montanunion« half, eine Branche mit starken Gewerkschaften und einer Tradition von Arbeitskonflikten in internationaler Abstimmung sozialverträglich zu verwalten. Später wurde ein weiterer Sektor, die Kernenergie, die damals als zukünftige Basis jeder modernen industriellen Volkswirtschaft galt, auf dieselbe Weise einer gemeinsamen internationalen Behörde, EURATOM, anvertraut, die ebenfalls im Prinzip dem Modell der von Polanyi im Jahr 1945 ins Auge gefassten regionalen Planung entsprach.

Bald jedoch verwandelte sich sektorale regionale Planung in etwas anderes. Schritt für Schritt dehnte sich die Zuständigkeit der zu ihrem Zweck gegründeten internationalen Organisationen aus, während die Zahl der beteiligten Länder von ursprünglich sechs auf zwölf im Jahr 1989 und nicht weniger als 27 heute anwuchs. Was als gemeinsame sektorale Industriepolitik begonnen hatte, erschien in den 1970er Jahren für kurze Zeit als Vorspiel für den Aufbau eines europäischen Gesamtstaats. Sektorale technokratische Verwaltung schien auf dem Weg, sich in sektorunspezifische politische Autorität zu verwandeln, mit der Perspektive einer Ablösung der Nationalstaaten durch einen europäischen Supranationalstaat oder sogar einen supranationalen Wohlfahrtsstaat, und zwar in dem Maße, wie horizontale, konföderale Kooperation in vertikal-hierarchischen Föderalismus überzugehen schien (Streeck 2019b).[76] Aber anstatt dass souve-

76 Der Begriff des Föderalismus changiert in einer wichtigen Hinsicht. In den angelsächsischen Ländern, wo Staaten (und Organisationen allgemein) typisch von unten, als Zusammensetzungen aus älteren Einheiten, gedacht werden, ist Föderalismus (»federalism«) nahezu gleichbedeutend mit Zentralismus, also der Abgabe von ursprünglich verteilten

räne Nationalstaaten sich zu einem souveränen multinationalen Staat vereinigt hätten, ließen sie lediglich ihre Volkswirtschaften mittels zwischenstaatlicher Verträge in einer supranational vereinheitlichten Marktwirtschaft aufgehen. Diese war gegen einzel- wie bundesstaatliche Eingriffe immunisiert – nicht aufgrund eines demokratisch korrigierbaren politischen Willens der Bürger, sondern durch ein regionales internationales Regime, unrevidierbar eingerichtet von seinen Mitgliedstaaten und ihren Regierungen mit dem Ziel, sich gegenseitig im neoliberalen Integrationslager zu halten. Parallel zur Rückkehr der Vereinigten Staaten zu ihrem Streben nach uneingeschränktem Marktliberalismus ging nach dem Zusammenbruch des Kommunismus und dem Zerfall seines osteuropäischen Imperiums der Aufbau eines staatsfreien Marktes in einem wirtschaftlich

Zuständigkeiten an eine gemeinsame Zentrale. So konnten die öffentlichen Stellungnahmen in der Auseinandersetzung um die amerikanische Verfassung zugunsten eines starken Zentralstaats, verfasst unter dem Pseudonym Publius von Alexander Hamilton, James Madison und John Jay, gesammelt als *Federalist Papers* bezeichnet werden. In Deutschland dagegen, wo man Staaten und Organisationen eher von oben nach unten denkt, meint Föderalismus eine Konzession von Zuständigkeiten an Gliedstaaten bzw. organisatorische Untergliederungen. In beiden Versionen unterscheidet sich Föderalismus von horizontaler Kooperation durch seine vertikale, direktive Komponente. Wenn ich horizontale Kooperation meine, also den freien, assoziativen, verbandsartigen Zusammenschluss von gleichberechtigten politischen Einheiten, spreche ich deshalb nicht von Föderalismus, sondern von Konföderalismus in einer (Kon-)Föderation, also einem Gebilde, das konföderal oder auch föderativ – nicht aber föderalistisch – strukturiert oder zustande gekommen ist«. Siehe unten in diesem Kap. den Abschnitt »Konföderation oder Imperium?« Siehe ebenso Jörke (2019, S. 66ff.), der den Wesensunterschied zwischen Föderation und Konföderation, zwischen Bundesstaat und Staatenbund zu Recht betont und in seinem Schlusskapitel (S. 245 ff.) für eine Umwandlung der Europäischen Union in eine »Konföderation europäischer Staaten« plädiert.

integrierten, politisch aber nach wie vor unterteilten und damit nur negativ integrierten (Scharpf 1996) Westeuropa in den Aufbau eines zwischenstaatlichen *liberalen Imperiums* über – bestehend aus 28, jetzt 27 in eine supranationale, postdemokratische, präkeynesianische Marktwirtschaft eingebetteten Staaten und verklammert durch eine harte gemeinsame Währung nach deutscher Art.

Es hätte Polanyi nicht überrascht, dass der Übergang der EU in den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts von »regionaler Planung« zu einem neu-alten kapitalistischen Universalismus, institutionalisiert in einem neoliberalen regionalen Super-Markt – für Polanyi ein regressiver Rückfall hinter den historischen Fortschritt des Kriegsendes –, mit einem Neuaufleben der nationalen und internationalen Konflikte der Ära des Goldstandards einherging. Insbesondere innerhalb der Europäischen Währungsgemeinschaft sind die Beziehungen zwischen den europäischen Ländern heute schlechter als jemals zuvor in der Nachkriegszeit. Vor allem Deutschland, der Hegemon unter der mehr oder weniger freiwillig mit seinen westeuropäischen Verbündeten geteilten harten Währung, ist zum Ziel nationalistischer Feindseligkeit geworden, insbesondere unter den Mittelmeerländern, aber zunehmend auch in Osteuropa. Ein Symptom dafür, wie die deutsche Wirtschaftsmacht und der mit ihr einhergehende Herrschaftsanspruch den europäischen Frieden gestört haben, sind die wiederkehrenden Forderungen von Ländern wie Griechenland und Italien, aber auch Polens, nach deutscher Wiedergutmachung für die ihnen zugefügten Verheerungen während des Zweiten Weltkriegs, mehr als siebzig Jahre nach Kriegsende und, in Griechenland und Italien wie zufällig, etwa in der Größenordnung der heutigen Staatsverschuldung.

Wenn, wie im Europa der Währungsunion, Länder und ihre Außenwirtschaft sich in einem umfassenden, ihre Institutionen und ihre Lebensweise einschließenden wirtschaftlichen Wettbewerb untereinander befinden – einem Wettbewerb, den sie im

Bann der vier Freiheiten des Binnenmarktes und der gemeinsamen Währung nicht eindämmen können –, kommt es zu einer Verschiebung nationaler Verteilungskonflikte auf die internationale Ebene, auch das ein Polanyi'scher Topos.[77] Politisch geht es dann nicht mehr um Klassen oder Märkte, sondern um als integrierte Akteure miteinander ringende Gesellschaften, wobei die jeweils anderen holistisch als habgierig, unsolidarisch und sogar feindlich wahrgenommen werden. Hieraus können nationalistische Gegenbewegungen entstehen, die die institutionellen Ressourcen der nationalen Demokratie wiederentdecken, um ihre Regierungen zu zwingen, ihre eingeübte Passivität aufzugeben und Wohlstand und Lebensweise ihrer Gesellschaften vor den schöpferisch-zerstörerischen Kräften der Globalisierung sowie vor dem Zugriff konkurrierender Staaten und Gesellschaften, vermittelt über internationale Organisationen, zu schützen.

»Taking back control«

Polanyis Instrumentarium kann genutzt werden, um, ausgehend von seinen oben zitierten Bemerkungen zur Lage Großbritanniens 1945, die Politik des Brexit genauer zu beleuchten – jene komplexe Konfiguration von Interessen und Erwartungen gegenüber der Europäischen Union, die nicht nur die EU, sondern zunehmend auch das britische Parteiensystem gesprengt hat. »Kontrolle zurückgewinnen« (*»taking back control«*), der Slogan der »Leavers«, kann ja zweierlei bedeuten: Großbritannien von den Fesseln der »vier Freiheiten« eines neoliberalen europä-

77 Ich habe diesen Vorgang in *Gekaufte Zeit* analysiert (siehe Streeck 2015b, S. 132-139).

		Dagegen	Dafür
Linke	Vor Thatcher	Abwehr von staatlicher Regelung der Arbeitsbeziehungen	Modernisierung der Wirtschaft
	Nach Thatcher	Wiedergewinnung einer sozialistischen Option	Schutz vor neoliberalem Sozialabbau
Rechte	Nationalistisch	Verteidigung der nationalen Souveränität; Gleichgewichtspolitik von außen	Europa als neues Empire; Gleichgewichtspolitik von innen
	Neoliberal	Neoliberale Globalisierung weniger riskant als neoliberale Europäisierung	Wünschenswerter Wettbewerbsdruck auf Staat und Wirtschaft

Abb. 14: Kompliziert: Britische Positionen zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union.

ischen Superstaats zu emanzipieren, die das Land an eine international konstitutionalisierte Marktwirtschaft binden und jegliche Planung seiner »Außenwirtschaft« verhinderten (*linke* Version), oder dem Land im Gegenteil die Möglichkeit zu verschaffen, sich dem jedenfalls bis vor Trump von den Vereinigten Staaten betriebenen grenzenlosen Globalismus und Universalismus anzuschließen (*rechte* Version; eine schematische Übersicht hierzu bietet *Abb. 14*).[78] Während sich die linke *Leave*-Fraktion von einer Rückgewinnung von Kontrolle eine Wiederherstellung demokratischer wirtschaftspolitischer Steuerung in einer kleineren politischen Einheit als im supranationalen Europa versprach, ging es der rechten darum, das Land gegen jede noch so entfernte Möglichkeit abzusichern, dass die Europäische Union die politische Ökonomie ihrer Mitgliedstaaten zum Ge-

78 Ähnlich Suckert (2019).

genstand eines demokratischen Interventionismus machen könnte. Beide Schulen von Brexit-Befürwortern wollten nationale Souveränität wiederherstellen, jedoch zu entgegengesetzten Zwecken: die einen, um die Marktkräfte durch nationale Politik zu domestizieren, die anderen, um sich einem von den Vereinigten Staaten angeführten universellen Marktsystem mit sich selbst überlassenen, gegebenenfalls »Strukturreformen« erzwingenden Handelsbilanzen anschließen und Neoliberalismus auf globaler statt bloß auf europäischer Ebene betreiben zu können. Während neoliberale Brexiteure in der EU einen potentiellen supranationalen Wohlfahrtsstaat fürchteten, aus dem der Globalismus einen Ausweg weist, sahen ihre linken Mitstreiter die EU als einen supranationalen Marktstaat, der dazu erfunden wurde, alles auszuschließen, was einer nationalen Wirtschaftsplanung auch nur ähnlich sieht.

Weiter kompliziert wird das Bild durch eine weitere rechte *Leave*-Fraktion, die eher nationalistisch als neoliberal orientiert ist. Für sie sollte die Rückkehr zu nationaler Souveränität vor allem eine Rückkehr zu einer Außenpolitik des Gleichgewichts auf dem europäischen Kontinent – zur Verhinderung eines *continental unifiers* von außen – ermöglichen, die Großbritannien den Rücken für weltweite besondere Beziehungen mit seinen ehemaligen Kolonien, einschließlich der USA, freihalten soll. Diese Position ist nicht immer leicht von jener der nationalistischen »Remainers« zu unterscheiden, denen es um die Verhinderung einer deutschen oder französischen oder deutsch-französischen kontinentalen Hegemonie *von innen* oder gar, wie seinerzeit Tony Blair, um die Etablierung von Großbritannien selber als kontinentaleuropäische Führungsmacht. Darüber hinaus gab es auch bei den Gegnern eines EU-Austritts auf der Rechten neoliberale Motive, die an vermutete Vorteile des EU-Binnenmarkts für die britische Wirtschaft anschlossen, allen voran die Verteidigung der »vier Freiheiten«, die britische Unternehmen und, vor allem, Arbeitnehmer auf vermeintlich produktivitäts-

fördernde Weise dem internationalen Wettbewerb aussetzen sollten.[79] Gleichzeitig versprechen sich *linke* »Remainers« von der EU Schutz vor einem totalitären Neoliberalismus. Ergebnis war eine instabile Allianz zwischen dem Projekt einer elitären »Marktgesellschaft«, die die Macht und den Status einer alten kapitalistisch-kolonialistischen herrschenden Klasse bewahrt – in Polanyis Worten: »Reaktionäre«, die »immer noch hoffen, dass es noch nicht zu spät ist, das britische System der Außenwirtschaft so wiederherzustellen, dass es dem Amerikas entspricht«[80] – und postneoliberalen Hoffnungen auf Rückkehr zu einer egalitären *mixed economy*, verwaltet von einem souveränen demokratischen Nationalstaat.

Das eigentliche Thema Polanyis war freilich nicht Großbritannien, sondern die durch das damalige globale Staatensystem eröffneten oder auch versperrten Möglichkeiten für die europäischen Länder, gemeinsam eine die Lehren der Geschichte beherzigende, also den liberalen Kapitalismus demokratisch überwindende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung aufzubauen. Ein Dreivierteljahrhundert später, im Zeitalter des ausgehenden Neoliberalismus, stellt sich dasselbe Thema in aktualisierter Form erneut: als Frage nach den Entwicklungsmöglichkeiten des europäischen Staatensystems im Patt zwischen widerstreitenden Tendenzen zu politisch-ökonomischer Zentralisierung einerseits und Dezentralisierung andererseits; in Richtung entweder auf globalen neoliberalen Kapitalismus oder einen regional erneuerten demokratischen Staatsinterventionismus; zwischen neoliberalem Superstaatismus und demokratischem Nationalismus;

79 Nicht zu vergessen auch die Hoffnung auf richterliche Kontrolle (*judicial oversight*) auf europäischer oder, abgeleitet von dieser, nationaler Ebene des durch keine Verfassung im europäischen Sinn gebundenen britischen Parlaments, falls dieses einmal in die Hände einer linken Labour-Mehrheit fallen sollte.

80 Siehe oben, S. 211.

zwischen wirtschaftlichem Universalismus und wirtschaftlichem Partikularismus. Hier wird von einer weiteren analytischen Perspektive Polanyis Gebrauch zu machen sein, nämlich dem von ihm hergestellten Zusammenhang zwischen der Struktur des Staatensystems in Europa, mit der Möglichkeit seiner Integration durch regionale Planung, und der Struktur des Weltsystems, bei Polanyi historisch kontingent geprägt durch das Verhältnis zwischen zwei (anderen) globalen Machtzentren, eins kapitalistisch und das andere kommunistisch. Regionale Planung – ein kooperatives Wirtschaftsregime benachbarter souveräner und demokratischer Nationalstaaten – setzt nach Polanyi voraus, dass keines der in der Welt bestehenden Staatensysteme die Überhand über die anderen anstrebt oder jedenfalls gewinnt, dass also zwischen ihnen ein *Gleichgewicht* besteht, damit ein *Pluralismus partikularer Ordnungen* möglich wird.

Hier nun ist festzuhalten, dass nach dem Untergang der Sowjetunion und des Ostblocks ein solches Gleichgewicht für längere Zeit nicht gegeben war; entsprechend organisierte sich das westeuropäische Staatensystem als auf dem Weg zu einem, dem globalen westlich-kapitalistischen Imperium eingegliederten, neoliberal zentralisierten Großmarktstaat. Mit dem Erscheinen Chinas auf der Weltbühne, das sich anschickt, die in der Polanyi'schen Dreifaltigkeit durch das Ende der Sowjetunion entstandene Lücke wieder zu schließen, und dem Ermüden der USA als Hegemonialmacht kann und, wenn man Polanyi folgt, muss nun die Zukunft Europas erneut unter dem Gesichtspunkt der Zwänge und Gelegenheiten, Grenzen und Möglichkeiten diskutiert werden, die sich aus einer gleichgewichtigen Weltlage für die weitere Entwicklung seines Staatensystems ergeben. Von besonderem Interesse müssen dabei die in Gang befindlichen Versuche sein, die Großstaatwerdung der EU mittels ihrer Militarisierung voranzutreiben und so, wenn schon auf keine andere Weise, den Konflikt zwischen Globalismus und Demokratie zugunsten des Ersteren und zulasten der Letzteren zu entscheiden. Ausgangspunkt der Dis-

kussion wird dabei der derzeitige Zustand der EU als deutsches, französisches, französisch-deutsches oder deutsch-französisches Quasiimperium sein (Kap. IV). In Vorbereitung darauf möchte ich meine Erörterung der strukturellen Parameter von Staatensystemen mit der Einführung der für mich zentralen Unterscheidung zwischen zwei Modi internationaler Ordnung abschließen: horizontal-kooperativ oder vertikal-hierarchisch beziehungsweise genossenschaftlich-konföderal oder imperial.

Konföderation oder Imperium?

In seinem Buch *Friedensprojekt Europa?* (2020) bezieht sich Hans Joas auf zwei eminente Gesellschaftstheoretiker der Zwischenkriegszeit, Otto Hintze und Carl Schmitt, um zwei Modelle internationaler Ordnung idealtypisch zu unterscheiden. Beiden, Hintze wie Schmitt, ging es, wie vielen anderen nach 1918, um die Bedingungen einer Rückgewinnung von Stabilität in einer grundsätzlich anarchischen Staatenwelt, dem einen auf freiwillig-konföderale, dem anderen auf autoritativ-hierarchische Weise. Miteinander verglichen können sie helfen, die Strukturparameter von Staatensystemen begrifflich weiter zu präzisieren und sie, anschließend an Polanyi, mit deren politischer Ökonomie unter Globalisierungsbedingungen in Verbindung zu setzen.

Joas' Interesse an Hintze als Theoretiker internationaler Beziehungen ergibt sich aus Hintzes Überlegungen zu einer internationalen Friedensordnung, die eine Wiederholung der Katastrophe des Ersten Weltkriegs ausschließen sollte. Als Historiker und Sozialwissenschaftler hatte Hintze dafür geworben, die kooperativ-verbandlichen Wurzeln sozialer Ordnung – die horizontale, nicht erzwungene Solidarität unter Gleichen – nicht

zu unterschätzen oder sie gar zugunsten ausschließlich vertikaler Herrschaftsverhältnisse zu vergessen. Freie und gleiche Einzelne, so Hintze, vermögen sich in genossenschaftlicher Solidarität verbandsförmig zusammenzuschließen und dadurch ihre Unterwerfung unter machtgestützte Herrschaft als Ordnungsvoraussetzung entbehrlich zu machen. Dies, so Hintze, gilt nicht nur für Individuen, sondern auch für Staaten, denen Hintze die Fähigkeit zuspricht, durch freiwilligen Zusammenschluss zu friedlicher Zusammenarbeit zu gelangen, gemeinsam von unten und ohne dass es eines Diktats von oben bedürfte (Hintze 1964). Es liegt nah, Hintzes Idee nachbarschaftlich-zwischenstaatlicher Kooperation unter Respektierung gleicher Freiheit bei gegenseitiger Unabhängigkeit mit Polanyis Vorstellung von »regionaler Planung« in Verbindung zu bringen.

Als Gegenpol einer Hintze'schen *Föderation*[81] erscheint bei Joas das Ordnungsmodell des *Imperiums*, repräsentiert von Carl Schmitt, für den es die einzig realistische Lösung des Problems internationaler Stabilität bietet. Imperien entwickeln sich, so Schmitt, aus dem in Staatensystemen unvermeidlichen Machtgefälle; sie sichern den Frieden, indem und solange ihre hegemonialen Machtstaaten die potentiell Unfrieden stiftenden Eigeninteressen schwächerer Mitstaaten herrschaftlich und damit ordnungsfördernd zu disziplinieren vermögen. In Imperien herrschen Staaten über Staaten oder, in einer älteren Version: Völker über Völker, gleiche formale Souveränität hin oder her, gestützt auf vielfältige Mittel der Gehorsamssicherung, ideologisch-weiche, wirtschaftlich-sanfte (»baare Zahlung«, in der Sprache des *Kommunistischen Manifests*), in letzter Instanz militärisch-»har-

81 Besser zu lesen: »Konföderation« im Sinne Jörkes (2019), zur Vermeidung einer Verwechslung mit einem »föderalistischen« Bundes-Superstaat. Siehe dazu oben, S. 201.

te«.[82] Als grobes Kriterium zur Unterscheidung von Imperien und (Kon-)Föderationen kann gelten, dass Länder aus einer Konföderation (einem Staatenverband) nach Belieben austreten können, nicht aber aus einem Imperium (und schon gar nicht aus einem Bundesstaat).[83]

82 Ganz im Sinne Schmitts spekulierte 1940, ein Jahr nach dem für Deutschland so erfreulichen Kriegsbeginn, in der Zeitschrift *Die Hilfe*, ein Autor, der später in der Bundesrepublik zu hohem Staatsamt kommen sollte, über einen »Führungsanspruch der Deutschen in einer europäischen Ordnung«. In dessen Dienst erwachse dem Völkerrecht »die anregende Aufgabe, [...] für die Erweichung des harten Souveränitätsbegriffs [...] eine elastische Begrifflichkeit zu finden«. Bei dem Autor handelte es sich um den späteren Bundespräsidenten Theodor Heuss. Man kann nicht behaupten, dass die Arbeit an dieser Aufgabe nicht vom »Europarecht«, insbesondere in Deutschland, weitergeführt worden wäre. Das Zitat stammt aus einem offenbar kenntnisreichen Leserbrief in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* (25.9.2020, S. 29). Das von dem Erzliberalen »Papa Heuss« artikulierte Interesse an einer »Erweichung« von Souveränität – wohlgemerkt, der Souveränität der jeweils anderen – entwickelt sich im Zentrum eines jeden Imperiums, auch eines liberalen oder neoliberalen: »The main enemy of neoliberalism«, wie jedes anderen imperialen Projekts, »is the sovereignty of the people« (Chantal Mouffe in persönlicher Kommunikation mit dem Autor, WS). Zur alles andere als unbeachtlichen Vorgeschichte des »europäischen Projekts« im »Dritten Reich« und im Zweiten Weltkrieg und zu ihrem Fortwirken am Beginn der in der Währungsunion kulminierenden »europäischen Integration« der Nachkriegszeit siehe Anderson (2021), Neulen (1987) und Vauchez (2015).

83 Ähnlich dem Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund: aus diesem können die Gliedstaaten austreten, aus jenem nicht. Allerdings ist die Einstaatlichkeit eines Imperiums informeller Natur (die an- bzw. eingeschlossenen Staaten bleiben auf dem Papier souverän und behalten ein Recht auf Sezession) und würde erst bei Einverleibung peripherer Staaten in den Zentralstaat formalisiert. Das heißt aber nicht, dass ein Austritt aus einem Imperium so leicht wäre wie der aus einem Staatenbund. Bei den Betreibern der Europäischen Union galt und gilt der Brexit als unglücklicherweise (noch) legal, eigentlich aber schon als illegi-

Ein Imperium, so der von Joas zitierte Historiker Jürgen Osterhammel, ist »ein großräumiger hierarchisch geordneter Herrschaftsverband polyethnischen und multireligiösen Charakters, dessen Kohärenz durch Gewaltandrohung, Verwaltung, indigene Kollaboration sowie die universalistische Programmatik und Symbolik einer imperialen Elite [...] gewährleistet wird« (Osterhammel 2004, S. 172f.). Historisch spezifischer, weniger analytisch, dafür zugespitzter und auf zynische Weise normativer, erscheint der Begriff bei Schmitt, entwickelt in der Zeit der Naziherrschaft (Schmitt 1995 [1939]). Schmitts Blick richtete sich nicht nur auf die Innen-, sondern auch auf die Außenverhältnisse von Imperien, bei denen es um Abgrenzung, Verteidigung und Interessendurchsetzung gegeneinander geht. Die hier sich entfaltenden Zwecke, so Schmitt, diktieren die imperiale Innenpolitik insoweit, als die jeweiligen Hegemonialmächte freie

tim, weshalb man glaubte, alle möglichen Anstrengungen unternehmen zu dürfen, um ihn zu erschweren. Staaten, die anders als das (vielleicht nicht mehr lange) Vereinigte Königreich nicht nur der EU, sondern auch der Währungsunion angehören, werden einen Austritt noch schwieriger finden, vor allem wenn die EU ihnen nicht entgegenkommt; genau dies – die Mitgliedschaft im »geeinten Europa« irreversibel zu machen – war ja eine der politischen Funktionen der gemeinsamen Währung. Unter bestimmten Bedingungen könnten hegemoniale Staaten die Herrschaftsform des Imperiums gegenüber der des integrierten Einstaats bevorzugen, weil ihre Bevölkerung nach einer vollen Integration in die Minderheit geraten könnte – siehe die Probleme Israels mit einer formellen Annexion der Westbank und Gazas. Für die Eliten peripherer Staaten könnte ein hegemoniales, nicht voll integratives Arrangement den Vorteil haben, dass sie eine für den Fortbestand ihres Regimes möglicherweise nötige Suspension demokratischer Regierungsformen nicht innenpolitisch durchsetzen müssten, sondern sie sich außenpolitisch vorschreiben lassen könnten. Internationales Elitenmanagement im Imperium als Minderform von Einstaatlichkeit mag von beiden Seiten wegen der verteilten Legitimationslast und der Möglichkeit vorgezogen werden, den Simon'schen Differenzierungsvorteil zu nutzen (siehe dazu unten, Kap. V, S. 390-398).

Hand bei einer ihnen dienlichen Gestaltung der inneren Ordnung ihrer Machtsphären haben müssen – so wie die USA ihren südamerikanischen »Hinterhof« mit der Monroe-Doktrin nicht nur für andere Mächte geschlossen, sondern auch mit einem unbegrenzten Interventionsanspruch für sich selbst geöffnet haben. Frieden gab es immer dann, Schmitt zufolge, wenn jedes Imperium die Einflusssphären aller anderen anerkannte und alle sich gegenseitig zubilligten, diese nach eigenem Gutdünken entsprechend ihren Bedürfnissen zu ordnen; das daraus resultierende internationale Gleichgewicht sollte Kriege ausschließen, jedenfalls unwahrscheinlich machen.[84]

Schmitts Begriff des Imperiums schließt nicht aus, dass machtbasierte Hegemonie verrechtlicht und damit zugleich formal legitimiert und verschleiert wird. Imperien, die aus formell souveränen Staaten bestehen, können sich mittels internationaler Organisationen verfassen und dabei in unterschiedlichem Ausmaß kooperativ-genossenschaftliche Elemente aufnehmen. Wie Joas zeigt, hat Hintze seinerseits in expliziter Kritik der Weber'schen Herrschaftssoziologie nicht nur die Möglichkeit, sondern sogar die Notwendigkeit gesehen, Herrschaftsverhältnisse durch konföderative Kooperationsverhältnisse zu ergänzen, um sie zu

84 Schmitts Ideal einer von gleichberechtigten, sich bei der Ausgestaltung ihrer Binnenverhältnisse gegenseitig tolerierenden Imperien beherrschten Weltpolitik ohne universalistische Weltgestaltungsambitionen – also einer pluralistischen Weltordnung – erscheint nicht dramatisch weit entfernt von Polanyis Nachkriegsmodell voneinander unabhängiger, ihre jeweilige Ordnung selbst bestimmender Weltregionen. Allerdings erscheinen bei Polanyi die USA als geradezu habituell expansionistisch, jedenfalls alles andere als Monroe-kontinentalisolationistisch. Vor allem aber sieht Polanyi, anders als Schmitt, die Möglichkeit eines à la Hintze genossenschaftlich-egalitär geordneten Systems souveräner nichtimperialer Staaten in wenigstens einer der drei aus dem Zweiten Weltkrieg hervorgegangenen Weltzonen, nämlich einem damals noch, nach dem Ende der britischen Weltherrschaft, unter einer britischen Labour-Führung vorstellbaren Westeuropa.

stabilisieren; insofern waren für ihn Föderation und Imperium keine harten, sich ausschließenden Alternativen. Tatsächlich können souveräne Staaten in vertraglich vereinbarter Kooperation Kompetenzen an gemeinsam errichtete Behörden abtreten und dabei mindestens den Anschein einer für alle Mitgliedstaaten gleichen Unterstellung unter ein kollektives suprastaatliches Regierungssystem erwecken; Hintze würde hier wohl von einer Kombination konföderaler und imperialer Ordnungselemente, einem genossenschaftlich-verbandsförmigen und einem herrschaftlich-hierarchischen Pol internationaler Ordnungen sprechen, mit der Hoffnung auf eine allmähliche Verdrängung des imperialen Elements durch das konföderale (Hintze 1964, S. 215). Allerdings kann die Entwicklung wohl auch in umgekehrter Richtung verlaufen, und formal freie Verträge können faktisch ungleiche Verträge sein, wenn weniger mächtige Parteien keine andere Wahl haben als zu unterschreiben; in solchen Fällen dient das konföderale Äußere der Verbrämung eines imperialen Kerns.

Von besonderer Bedeutung im Fall der Europäischen Union ist die Möglichkeit von Übergängen zwischen Konföderation, Imperium und superstaatlicher Föderation. Hier erscheint die Unterscheidung zwischen den Ordnungsformen auch historisch, in der Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum vollendeten Binnenmarkt und zur Währungsunion nach Maastricht, unscharf – ein Prozess, in dessen Verlauf die Union immer weniger konföderal und immer imperialer wurde, während sie sich selber als auf dem Weg in eine Art von föderalistischem Superstaat befindlich vorstellte. Funktionalistisch-technokratisch legitimiert unter dem Gesichtspunkt einer zweckmäßigen Delegation von »Aufgaben« »nach oben«, an gemeinsame Organe, wurde Europa zunehmend als Imperium zum Instrument der Herrschaft der stärksten über die schwächeren Mitgliedstaaten, entweder unter Nutzung der zentralen Unionsorgane oder an ihnen vorbei. Unterscheidungen dieser Art werden von Nutzen sein, wenn es darum gehen wird, die Polanyi'sche

Alternative zwischen einer Rückkehr der EU zu einer konföderativen Ordnung souveräner Staaten einerseits und ihrem gegenwärtigen Zustand als fragiles, zwischen Klein- und Großstaaterei steckengebliebenes Quasi-Imperium als Zwischenstation auf dem Weg zu einem, freilich am Ende unregierbaren, europäischen Einheitsstaat andererseits genauer zu erkunden.

Die Dimensionalität von Staaten und Staatensystemen und ihre politische Ökonomie

»Den Staat« gibt es, wie eingangs gesagt, nur im Plural, als Staat unter anderen Staaten, als Mitglied eines Staaten*systems*. Kein Staat, auch nicht der »westfälische«, ist ein Solitär; staatliche Souveränität ist als solche eine zwischenstaatliche Beziehung und schon deshalb alles andere als monadisch oder autistisch. Staatensysteme wiederum sitzen auf zerklüfteten territorialen Vergesellschaftungs- und Vergemeinschaftungslandschaften auf und unterscheiden sich nach horizontaler Gliederung und vertikalem Aufbau. Die Struktur staatlicher Territorialherrschaft interagiert mit dem Pluralismus der ihr unterliegenden Vergesellschaftung, den sie mehr oder weniger genau, kaum jemals aber deckungsgleich abbildet. Gliederung und Aufbau eines Staatensystems sind durch die Gliederung des ihm zugrunde liegenden Gesellschaftssystems nicht determiniert: binäre Abgrenzungen sind wegen der fließenden Übergänge in der wirklichen Welt immer willkürlich.

Zwischen der Dimensionalität von Staatensystemen und Staaten bestehen Ähnlichkeiten und Zusammenhänge (siehe *Abb. 15*). Der Unterteilung von Staatensystemen in Staaten – viele kleine oder wenige große – entspricht die Untergliederung von Staaten – fein oder grob – in substaatliche Regionen; beide Male

geht es um Skalenpolitik, machtpolitisch, effizienzökonomisch, identitätspsychologisch. Und ebenso wie Staaten vertikal mehr oder weniger regionalistisch oder zentralistisch aufgebaut sein können, können Staatensysteme Souveränität entweder national belassen oder supranational zentralisieren. Dabei setzt der Pluralismus der menschlichen Vergesellschaftung zusammen mit den technischen Schranken der Beherrschbarkeit von Komplexität der Zentralisierung von Staaten ebenso wie dem Transfer staatlicher Souveränität an internationale Organisationen, Imperien oder Superstaaten Grenzen, die allenfalls mit Gewalt dehnbar sind.

		Staaten	Staatensysteme
Dimension	Horizontal	Untergliederung Fein vs. grob	Unterteilung Viele kleine vs. wenige große Staaten
	Vertikal	Zentralistisch vs. regionalistisch	Internationale vs. nationale Souveränität

Abb. 15: Die Dimensionalität von Staaten und Staatensystemen.

Die historische Dynamik heutiger Staatensysteme muss in Zusammenhang mit dem Entnationalisierungs- und Globalisierungsdrang des gegenwärtigen Kapitalismus in seiner Stagnationskrise verstanden werden, im wechselseitigen Bedingungsverhältnis von kapitalistischer Akkumulation und staatlichen Institutionen, national wie international. Dabei geht es der Sache nach vor allem um die vertikale Dimension von Staatlichkeit, insbesondere das Ausmaß ihres Universalismus und ihrer Zentralisierung angesichts der Konvergenzforderungen eines entnationalisierten Kapitalismus. Der Kampf um das Verhältnis von Markt, Wirtschaft und Kapitalismus einerseits und Gesellschaft andererseits ist zugleich ein Kampf um die Struktur des Staatensystems und umgekehrt; kapitalistische Globalisierung stößt dabei auf die Eigengesetzlichkeiten des Aufbaus von Staat-

lichkeit im Verhältnis zu der ihr unterliegenden Gesellschaftlichkeit. Wer Neoliberalismus will, muss Globalisierung oder Europäisierung wollen; wer Globalisierung und Europäisierung will, will Neoliberalismus, ob er das weiß oder nicht; wer Einbettung des Marktes in demokratische Politik will, muss sich der Globalisierung des Staatensystems, muss sich *global governance* widersetzen. Dieser Konflikt findet nicht auf einer *tabula rasa* statt, sondern in einem historisch gewachsenen Staatensystem, in dem der Weg zu globaler Konvergenz von Wirtschaftsweisen und Regelwerken heute in der Sackgasse konfliktreicher und kriseneinladender Imperien steckengeblieben ist.

Staatensysteme sind als Institutionen mehr als die Summe ihrer Mitgliedstaaten und der von ihnen jeweils für sich gefassten Entschlüsse. Tatsächlich bestimmen sie, organisiert oder nicht, normativ oder faktisch, die Grenzen und Möglichkeiten der Entwicklung der zu ihnen gehörenden Einzelstaaten, bis tief hinein in deren politische Ökonomie. Polanyis zwischen souveränen Nachbarstaaten vereinbarte »regionale Planung« setzte eine bestimmte weltpolitische Konstellation voraus, insbesondere ein universalistische Vereinheitlichung ausschließendes Gleichgewicht zwischen zur Weltherrschaft unfähigen oder unwilligen Großmächten. Der von Polanyi vorgeschlagene weltumspannende historische Institutionalismus, der Staaten und regionale Staatengruppen als Elemente eines globalen Staatensystems begreift, ermöglicht eine historische Einordnung der sich im ausgehenden Neoliberalismus abzeichnenden politisch-ökonomischen Entwicklungspfade gerade auch des europäischen Staatensystems und der in und mit ihm verfolgten Strategien im Konflikt zwischen Globalismus und Demokratie. Nicht zuletzt erlaubt er es, in der gegenwärtigen Weltlage ein historisches Gelegenheitsfenster zu erkennen, in dem eine Rückholung der Ökonomie in demokratische Kontrolle zumindest versucht werden könnte.

Empirisch zeigt sich, dass zunehmende Verdichtung zwischengesellschaftlicher Beziehungen – wachsende »globale« Interde-

pendenz – gerade nicht Wünsche nach zwischenstaatlicher Integration auslöst, sondern im Gegenteil ein Bestehen auf Differenzierung sowohl innerhalb von Staaten als auch zwischen ihnen sowie innerhalb von internationalen Organisationen. Lokalismus und Regionalismus, Separatismus und Nationalismus haben heute denselben Ursprung: Stets geht es um Bewahrung und Wiederherstellung der kollektiven Handlungsfähigkeit identifizierbarer Gemeinschaften durch Dezentralisierung von Entscheidungsmechanismen und Regierungskompetenzen, im Widerstand gegen einen zum Schicksal erklärten neoliberalen Weltwandel, wirtschaftlich und kulturell, und unter Zurückweisung des mit Integration und Zentralisierung assoziierten Anpassungsimperativs für Gesellschaften gegenüber ihren in die Welt hinausstrebenden ehemaligen Volkswirtschaften. Je mehr der Pluralismus der menschlichen Lebensweisen durch globale Vereinheitlichungsprozesse in Frage gestellt wird, desto schärfer tritt er in seiner Verteidigung zutage; so wird das Staatensystem eher kleinteiliger und pluralistischer als integrierter und zentralisierter. Fortschritte in Richtung auf eine Zentralisierung von Staaten oder Staatensystemen, entweder durch vertikale Verlagerung von Kompetenzen nach oben oder durch horizontale Verschmelzung von Einzelstaaten oder Substaaten, sind nirgends zu beobachten, sehr wohl aber Bewegungen in Richtung auf differenzierende Autonomie.

In den beiden folgenden Kapiteln geht es um das Steckenbleiben des neoliberalen Umbaus des globalen (Kap. III) und europäisch-kontinentalen Staatensystems (Kap. IV) zum institutionellen Rahmen eines transnationalen Einheitskapitalismus, um dessen Ursachen und die Hindernisse für seine Neuaufnahme und Weiterführung. Kapitel V handelt dann von der Möglichkeit einer konföderalen Alternative zum neoliberal globalisierten Kapitalismus, dann allerdings auf dem Weg zu einem anderen, repatriierten Kapitalismus und egalitär-protektionistisch repolitisierten.

III.

Durchbruch nach oben? Großstaaterei und ihre Grenzen

Ist ein Entkommen aus dem postneoliberalen Patt nach oben möglich? Ich werde in diesem Kapitel argumentieren, dass es das nicht ist. Integration, Zentralisierung, Vereinheitlichung werden gerne empfohlen, als technokratische »Problemlösung« wie als politisch-moralischer Imperativ. Doch sie werden überschätzt, in beiderlei Hinsicht, und sind längst an ihre Grenzen gestoßen. Zentralistische Einheitsregime sind mühsam aufzubauen und schwer zusammenzuhalten, und ihre politische Stabilität und technische Leistungsfähigkeit sinken mit der Größe und Heterogenität der von ihnen regierten Welt. Universalismus stößt auf Partikularismus, dessen Niederschlagung Ressourcen verzehrt. Zentrifugale Tendenzen sind allgegenwärtig und nehmen zu, je weiter die Integration gehen soll. Überschreitet die Vereinheitlichung von Vielfalt einen bestimmten Punkt, wird der Widerstand zu groß und Integration bleibt stecken (Etzioni 2019).[1] Die Folge ist eine Institutionenkrise, heute als gegensei-

1 Bezogen auf die Europäische Union findet sich eben dieser Gedanke in einem Buch von Giandomenico Majone (2014) mit dem Untertitel »Has Integration Gone Too Far?«. Majone, der grundlegende Forschung über die EU betrieben und veröffentlicht hat und lange das EU-Integrationsmodell verteidigt hatte, kommt unter Berücksichtigung der Krise der EU im Anschluss an die globale Finanzkrise von 2008 zu dem Schluss, dass die Vorstellung, dass die EU irgendwann in einen (wie immer auch föderalistischen) Superstaat einmünden könne, unhaltbar geworden sei, »in a union of twenty-eight members at vastly different stages of socio-

tige Blockade von kapitalistischem Universalismus und gesellschaftlichem Partikularismus, von Globalismus und Demokratie.

Der Neoliberalismus, um dessen Stagnation und absehbaren Ausgang es in diesem Buch geht, gibt sich als Kosmopolitismus, als universalistische Überwindung partikularistischer Borniertheit, als Aufhebung von Unterschieden in einer weltweiten Gemeinschaft, die keine Nationen mehr kennen soll, sondern nur noch Individuen mit ihrer allgemeinmenschlichen Neigung, mit Adam Smith (Smith 1993 [1776]), »to truck, barter, and exchange one thing for another«.[2] Neoliberale politische Ökonomie betreibt die Entfesselung von »Marktkräften« nicht nur im Inneren von Staaten, sondern auch zwischen ihnen und über ihre Grenzen hinweg, mittels eines Umbaus von Staaten und Staatensystemen mit dem Ziel ihres Rückbaus. Ihre Utopie ist eine Welt ohne Staatlichkeit, die freilich daran scheitert, dass freie Märkte zu ihrer Durchsetzung und Verteidigung auf Staatlichkeit angewiesen sind. Neoliberale staatliche Politik zielt auf immer weiter fortschreitende, weltweite Integration, oder Vereinheitlichung, von Märkten und Volkswirtschaften (»Konvergenz«), unter der glaubensstarken Prämisse oder vielleicht auch nur kühnen Behauptung, dass ein einheitlicher Markt in einer einheitlichen Wirtschaft allen Beteiligten, und seien sie noch so verschieden, gleichermaßen zugutekommt. In einer perfekten Welt würde dies auf einen globalen Einheitsstaat hinauslaufen, einen Weltsuperstaat als *Einstaat*, politisch und institutionell unzugänglich für »populistische« Forderungen von unten und dadurch prädestiniert als Wächter über einen weltweit unbegrenzten *autoritären Liberalismus*. Das Problem ist, dass die bestehenden Staaten und ihre auf ihnen bestehenden Bürger par-

economic development, with different geopolitical concerns, and correspondingly diverse policy priorities« (S. 322).

2 Auf Deutsch etwa: »Dinge hin und her zu transportieren, ihren Wert auszuhandeln und sie gegeneinander zu tauschen«.

tout nicht weichen wollen, weshalb es nur um zweit- oder drittbeste Lösungen gehen kann, darstellbar als Zwischenstationen auf dem Weg in die Utopie, in Wahrheit aber das Einzigmögliche in einer durch ihre Geschichtlichkeit kontaminierten sozialen Welt.

Hier dann kommt ins Spiel, was man als *global governance* bezeichnet: die Nutzung des überkommenen Staatensystems zur Simulation eines vereinigten autoritär-liberalen Superstaats, mittels Gipfelkonferenzen, Expertenkommissionen, entpolitisierter Behörden nach Art demokratieunabhängiger Zentralbanken und ähnlicher Einrichtungen, alles im Rahmen und auf der Grundlage einer als freiwillig (»liberal«) und egalitär (»multilateral«) konfigurierten internationalen Staatenordnung. Auch diese aber bleibt als solche ein Luftschloss; in Wahrheit funktioniert sie als Träger eines global expansiven kapitalistischen Akkumulationsprozesses nur insoweit, als sie Eigenschaften eines *Imperiums* aufweist. Ich werde dies weiter unten in diesem Kapitel detailliert auseinanderlegen und dabei zeigen, dass die Notwendigkeit imperialer internationaler Herrschaft als zweitklassiger Ersatz für supranationale Staatlichkeit auch in der Europäischen Union besteht, die noch am weitesten auf dem Weg zu einem autoritär-liberalen Superstaat vorangekommen, auf diesem aber nunmehr steckengeblieben ist.

Widersprüche und Grenzen neoliberaler Globalisierungspolitik: Acht Thesen

(1) Staaten, jedenfalls wenn es mehr gibt als einen, sind im Prinzip der natürliche Feind des Neoliberalismus, der notwendig ein Globalismus ist. Staaten haben Grenzen und sind im Dienst territorial verwurzelter, deshalb partikularer Interessen politi-

sierbar; insbesondere können sie für Interessen in Dienst genommen werden, die auf dem Marktwege, also nach marktwirtschaftlicher Logik: mit ehrlichen Mitteln, unrealisierbar wären – Interessen von Verlierern, die durch politische Manöver nachträglich zu Siegern werden wollen.

(2) Solange aber partikularistisch politisierbare Staatlichkeit nicht durch ein global zementiertes, gegen plebejischen Druck gefeites allgemeines Regelwerk ersetzt werden kann, bleiben Staaten und staatliche Macht für den Neoliberalismus unentbehrlich. Kapitalismus, zumal globaler, ist keine natürliche, sondern eine gesellschaftliche Ordnung. Er fällt deshalb nicht vom Himmel und bleibt nicht von allein auf der Erde, sondern muss eingerichtet und gegen seine Verächter verteidigt werden. Dies verlangt Politik – staatliche Politik.

(3) Neoliberalismus und Globalismus sind, bei aller zur Schau gestellten Staatsfeindlichkeit, auf Staatlichkeit angewiesen. Allerdings müssen sie diese für ihre Zwecke umbauen, damit der allen Staaten unterliegende und von ihnen Gehör verlangende gesellschaftliche Partikularismus den Universalismus des globalen Marktes nicht gefährdet. Ein solcher Umbau ist jedoch mit Risiken behaftet, die jederzeit zum Ausbruch kommen können. Solange ein Staat auf ein Mindestmaß an demokratischer Legitimation angewiesen ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass Populisten und Nationalisten in ihm zu Einfluss gelangen. Entstaatlichung braucht starke Staaten, die aber nicht in die falschen Hände geraten dürfen. Liberalismus muss deshalb, wenn er Bestand haben soll, »autoritär« sein, wie Carl Schmitt am Vorabend der sogenannten Machtergreifung schlüssig dargelegt hat (Schmitt 1932; siehe Streeck 2015c).

(4) Wenn, wie wir gesehen haben, das Zusammenwachsen der Welt mit einer Vermehrung der Staaten in der Welt und also mit zunehmender Differenzierung des globalen Staatensystems einhergeht – mit einer wachsenden Nachfrage nach Staatlichkeit »von unten« –, dann hängt der Fortschritt des neoliberalen Pro-

jekts davon ab, dass es gelingt, immer mehr Staaten gleichzuschalten und sie für neoliberale Zwecke, wenn nicht formal, dann jedenfalls funktional, zu einem einzigen Großstaat zusammenzuschließen. Dies erfordert ihre generelle Öffnung, eine faktische Abschaffung ihrer Grenzen, eine Angleichung ihrer eigenstaatlichen Rechtsordnungen (bei Hayek: Isonomie, auf Deutsch: Gleichrechtlichkeit) und deren quasikonstitutionelle Absicherung gegen die Unbeständigkeit elektoraler Mehrheitsbildung durch ein politisches System, das eine Ermächtigung von redistributiv-egalitärer Politik so weit wie möglich erschwert. Neoliberale Globalisierung bedeutet, den in sie einzubeziehenden Staaten in einem umfassenden Prozess institutioneller Konvergenz ihren Eigensinn auszutreiben.

(5) Ein Umbau von Staatlichkeit zu neoliberalen Zwecken, der gesellschaftliche Interessen an marktkorrigierender Politik entmachten soll, erfordert ein hohes Maß an kapitalistischer Staatskunst. Dies insbesondere dann, wenn die umzubauenden und einzugliedernden nationalstaatlichen politischen Systeme als Demokratien verfasst sind. Garantien, dass Forderungen nach nationalstaatlicher Protektion jedes Mal rechtzeitig marginalisiert werden können, gibt es, wie die Erfahrung der letzten Jahre gezeigt hat, nicht. Die Indienstnahme vor allem demokratischer Staaten für die Durchsetzung eines globalen oder auch nur kontinentalen neoliberalen Einheitsregimes kann jederzeit ins Stocken geraten. Wie die jüngere Geschichte der Europäischen Union belegt hat, sind derartige Regime, selbst wenn sie quasiverfassungsmäßig fest institutionalisiert sind, höchst fragil; nicht einmal in der EU kann man sich darauf verlassen, dass markt- und integrationsunfreundliche (»euroskeptische«) Bestrebungen für immer von nationaler politischer Macht ferngehalten werden können.

(6) Ideologisch präsentieren sich neoliberal verkoppelte Staatensysteme als freiwillig kontrahierte multilaterale und nichtdiskretionäre, regelbasierte Ordnungen. Dies steht in Einklang mit

der Vorstellung des Liberalismus von sich selbst als Naturzustand einer von machthungrigen politischen Interventionismen verschonten Gesellschaft vernünftiger Menschen, motiviert und belohnt durch gleichen Wohlstand und gemeinsame Sicherheit. Regelbasierter Multilateralismus allein kann aber nur ausnahmsweise, wenn überhaupt, die Konformität der inneren Ordnungen souveräner Staaten durchsetzen und gewährleisten; schon gar nicht kann er auf Dauer die Expansion einer kapitalistischen Ordnung von ihrem Zentrum aus in eine immer weiter nach hinten zu verschiebende, dabei kapitalismuskonform zu reorganisierende Peripherie betreiben. Gleichgeschaltete Einheitlichkeit zwischen formal souveränen Staaten ist ohne auf Macht gestützte zwischenstaatliche Herrschaftsverhältnisse dauerhaft und verlässlich nicht zu gewährleisten. Wenn eine einheitliche Marktordnung nicht einheitsstaatlich oder jenseits von Staatlichkeit (durch so etwas wie *global governance*) hergestellt werden kann, muss sie in einer hierarchischen internationalen Ordnung hergestellt werden, gestützt auf supranationale Institutionen oder asymmetrische Machtverhältnisse oder, normalerweise, beide zugleich.

(7) Internationale Integration über ein bestimmtes Niveau hinaus, auch wenn es sich um Integration in eine liberale Ordnung handelt, erfordert deshalb imperiale Strukturen. Diese setzen ein Machtgefälle zwischen einer Hegemonialmacht und von dieser mehr oder weniger abhängigen anderen Staaten voraus, das zur Grundlage einer Differenzierung zwischen Zentrum und Peripherie wird. Historisch beruhte der heute ins Globale expandierende Kapitalismus immer auf einer hegemonialen Staatenordnung, die die Grenzen der kapitalistischen Welt mit machtstaatlichen Mitteln laufend nach außen vorschob.[3] Auch dort,

3 Das ist die Kernthese der sogenannten Weltsystem-Theorie kapitalistischer Entwicklung, unter anderem bei Immanuel Wallerstein (1974; 2004) und Giovanni Arrighi (1994).

wo der Kapitalismus sich zu seiner politischen Legitimation auf die Utopie eines regelbasierten und dadurch egalitären Multilateralismus stützte, war er als internationales System immer durch eine asymmetrische Machtverteilung geprägt, die mit ungleich verteilten imperialen Kosten und Erträgen und einem hohen Verbrauch an ideologischen, pekuniären und militärischen Machtmitteln einherging.

(8) Imperien, einschließlich kapitalistisch-neoliberaler Imperien, sind typischerweise instabil: Sie hängen nicht nur von der machtmäßigen Überlegenheit ihrer Hegemonialmacht – ihres Zentrums – und der Überzeugungskraft des sie legitimierenden »Narrativs« ab, sondern auch von ihrem Kosten-Nutzen-Verhältnis insbesondere in den Augen der Hegemonialmacht und ihrer Bürger. Eine Ursache imperialer Instabilität sind, wie erwähnt, steigende Aufwendungen für den Zusammenhalt des Imperiums bei stagnierender oder sinkender hegemonialer Seigniorage; eine andere ist die Tendenz von Imperien, sich zu überdehnen und dadurch die Komplexität der von ihrem Zentrum aus zu lösenden Probleme so zu steigern, dass ihre Regierungsfähigkeit überfordert wird.

Zusammenfassend: Neoliberale Großstaaterei nimmt viele Formen an. Die Abschaffung von Staatlichkeit zugunsten von Techno- oder Merkatokratie – die Einrichtung eines globalen *Keinstaats*, wenn man so will – war niemals eine reale Möglichkeit. Auch ein *Weltstaat* steht nicht auf der Tagesordnung. Versucht wurde eine Koppelung formal weiterhin souveräner Kleinstaaten durch vereinheitlichte Rechtssysteme, als *Einheitsstaatlichkeit* unter der Welthandelsorganisation oder der Europäischen Union, worauf ich zurückkommen werde. Auch diese Konfiguration erwies sich aber jenseits eines bestimmten Integrationsniveaus als nicht weiter ausbaubar; kein Weg von hier zum Keinstaat, keiner zum Weltstaat, sondern ein Steckenbleiben in einem prekären imperialen Zwischenstadium, deklariert als *liberale internationale Ordnung* (abgekürzt LIO), im Sinne

von multilateral und regelgebunden, in Wahrheit beruhend auf robuster Erstreckung der Rechtsordnung eines hegemonialen Zentralstaats auf alle anderen Staaten – eine *neoliberale imperiale Ordnung* als, um das Wortspiel weiterzuführen, Möchtegern-*Einstaat*.

Hier und im nächsten Kapitel diskutiere ich die Grenzen neoliberaler Entgrenzung, und damit eines Durchbruchs nach oben aus dem Patt zwischen Globalismus und Demokratie, anhand zweier Entwicklungen: erstens des Steckenbleibens der zweiten Stufe der Globalisierung, der sogenannten Hyperglobalisierung, zweitens des Steckenbleibens der europäischen Integration, betrieben als Auflösung der europäischen Nationalstaaten in einem neoliberalen Superstaat. Beide Male war das Resultat eine tiefe institutionelle Krise, politisch wie regierungstechnisch, nachdem sich *global governance* als unfähig erwiesen hatte, an die Stelle von Staatlichkeit zu treten, und Superstaatlichkeit nicht in der Lage war, Nationalstaatlichkeit abzulösen.

Globalisierung, Hyperglobalisierung

Ziel der neoliberalen Revolution war die Überwindung der Stagnation des Kapitalismus in den 1970er Jahren, verursacht unter anderem durch die gestiegenen Erwartungen einer durch die staatliche Vollbeschäftigungspolitik ermächtigten, selbstbewusster gewordenen Arbeiterklasse. Sinkende Profite in den Kernländern waren begleitet von steigender Inflation und wachsenden Ansprüchen an die sozialen Sicherungssysteme; alle zusammen schwächten die Bereitschaft des Kapitals, sich niederzulassen und zu investieren. Dies wiederum hatte Arbeitslosigkeit zur Folge, die dem »Keynesianismus«, reduziert im Geiste Samuelsons auf ein makroökonomisches technokratisches Steuerungs-

instrumentarium, angelastet werden konnte. Hinzu kamen steigende Energiepreise und der Aufstieg Japans und Deutschlands zu weltwirtschaftlichen Rivalen der USA. Beide Entwicklungen untergruben wichtige stillschweigende Voraussetzungen des Bretton-Woods-Regimes: den Zugriff der kapitalistischen Führungsnationen auf billige Energie, gesichert durch militärische Macht statt durch freien Handel (und indirekt bezahlt mit Rüstungsausgaben), und die wirtschaftliche Übergröße der Vereinigten Staaten in der Nachkriegszeit, die es ihnen eine Zeitlang ermöglichte, Handelsbilanzdefizite zur Aufpäppelung ihrer in Verbündete verwandelten ehemaligen Kriegsgegner in Kauf zu nehmen. Auch der Umstand, dass die faktische Weltwährung, der US-Dollar, sich zunehmend der Kontrolle durch ihr Mutterland, die USA, entzogen hatte und teilweise, in Gestalt der Eurodollars, auf einen eigenen internationalen, staatlich unregulierten Geldmarkt umgezogen war, trug zum Reputationsverlust des Systems von Bretton Woods bei und letztlich zu seiner Aufkündigung durch seinen Ankerstaat, die USA.

Der Übergang zu einer neoliberalen Wirtschaftspolitik in den 1980er Jahren war ein Versuch zur Wiederbelebung des Kapitalismus durch Disziplinierung seiner in ihren nationalen Sozialsystemen sich geschützt fühlenden Arbeitnehmerschaft. Hierzu sollte nicht nur ein Umbau der Sozial-, Lohn- und Arbeitsmarktpolitik dienen, sondern auch eine neue, liberale statt keynesianische Außenwirtschaft.[4] Auf breiter Front vorangetrieben wurde dieser Umbau in den 1990er Jahren, nach dem Ende des Kommunismus, als »Globalisierung«, ausgegeben als lineare Fortsetzung eines langen, so natürlichen wie unaufhaltsamen Zusammenwachsens der Menschheit zu einer friedlichen und befriedeten, unter einem gemeinsamen universalistischen Wertsystem geeinten Weltgesellschaft.[5] Tatsächlich aber begann etwas Neu-

4 Ich verwende den Begriff im Sinne Polanyis; siehe oben, Kap. II, S. 206.

5 Wobei »befriedet« selbstverständlich Ergebnis einer *Pax americana* und

es, Globalisierung *Mark II* oder, mit einem ihrer frühesten und aufmerksamsten Beobachter, »Hyperglobalisierung« (Rodrik 2011). Bei ihr ging es um nichts Geringeres als einen weltweiten Wechsel von nationaler Spezialisierung nach Maßgabe des Ricardo'schen Gesetzes der komparativen Vorteile von miteinander Handel treibenden staatlich verfassten Nationen (Wein und Tuch, Portugal und England)[6] zur Ausschaltung der Nationen als selbstregierende politische Einheiten mit je eigener, innerhalb ihrer Grenzen autonom betriebener Wirtschafts- und Wohlstandspolitik, hin zum Aufbau globaler »Wertschöpfungsketten« in einem entgrenzten globalen Wirtschaftsraum.[7] Nicht Staaten agieren in diesem – oder wenn doch, dann nur als Setzer und Durchsetzer, innen wie außen, von einheitlichen Regeln zum Schutz der Rechte global operierender Unternehmen und Investoren gegen staatliche Einmischung. Staaten werden zu Einrichtern eines entnationalisierten Weltmarkts mit einem einheitlichen Regelwerk, in die Welt gesetzt durch *global governance*, das den profitabhängigen Bewegern von Kapital weltweit die

Universalismus das Resultat einer Erstreckung des »Westens« auf den Rest der Welt war. Zur politischen Natur der neoliberalen Globalisierung neuerdings Kentikelenis und Babb (2019).

6 Ricardos Begründung für den Nutzen internationalen Handels erweitert die von Adam Smith. Smith zufolge sollten Länder, die ein Gut weniger günstig herstellen können als andere Länder, es von diesen beziehen, statt es weiterhin selbst zu produzieren. Ricardos Theorie ist dagegen eine Theorie nationaler Spezialisierungsentscheidungen und vergleicht die Produktionspreise von Gütern nicht zwischen Ländern, sondern innerhalb derselben: Länder sollen sich auf solche Produkte spezialisieren, die insofern »komparative Vorteile« aufweisen, als sie im Vergleich zu anderen Produkten desselben Landes den geringeren Aufwand benötigen, in anderen Worten: niedrigere Opportunitätskosten verursachen. Für alle beteiligten Länder ist es dann wohlstandschaffender, wenn sie sich auf die von ihnen am günstigsten zu produzierenden Güter spezialisieren, diese exportieren und die anderen importieren.

7 Ähnlich Palley (2018) sowie Flassbeck und Steinhardt (2018).

Angst vor staatlichen Eingriffen in ihr Eigentum nehmen und sie so zu maximal effizienter und dadurch maximal gemeinnütziger Risikobereitschaft bewegen soll.

Der Übergang von Ricardo'scher Globalisierung zu neoliberaler Hyperglobalisierung stand in Zusammenhang mit dem säkularen Verlust der industriellen Wettbewerbsfähigkeit der Vereinigten Staaten unter dem alten Globalisierungsregime. Ende der 1980er Jahre sahen sich die USA – genauer: die amerikanischen Unternehmen – nicht mehr in der Lage, auf wichtigen einheimischen Produktmärkten den effizienter und qualitativ überlegen produzierenden Japanern und Deutschen Paroli zu bieten. Schutzzölle wären mit dem Anspruch der USA auf eine weltweite Führungsrolle ebenso wenig vereinbar gewesen wie mit den Konsumansprüchen der amerikanischen Bevölkerung. Als »weltoffene« Alternative fokussierte sich die liberale Seite des öffentlichen Meinungsspektrums auf eine Wiederherstellung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit durch Sozialreformen als Voraussetzung einer »High-road«-Industriepolitik, wie man sie in Deutschland und Japan zu erkennen glaubte, konkret auf das Ziel einer Reindustrialisierung unter anderem durch Aufqualifizierung der Arbeitskräfte und so etwas wie Sozialpartnerschaft (Dertouzos et al. 1989; Thurow 1992).

Spätestens 1994, nach dem überwältigenden Sieg der Republikaner unter Newt Gingrich bei der Zwischenwahl in der ersten Amtsperiode Clintons, erwies sich dies jedoch als politisch unrealisierbar. Damit setzte sich eine Strategie durch, die darauf hinauslief, die internationale Machtstellung der USA zu nutzen, um den heimischen Großunternehmen die Welt, insbesondere an der Peripherie des kapitalistischen Systems, als erweiterten Aktionsraum zu erschließen, für Produktionsverlagerungen mittels internationaler Lieferketten – euphemistisch »Wertschöpfungsketten«, *value chains*, genannt –, den Aufbau transnationaler Konzernstrukturen, weltweite Finanzinvestitionen und die Verbreitung des US-amerikanischen Konsummodells. Gestützt

wurde dies durch einen zu diesem Zweck zunehmend deregulierten, riesigen Finanzsektor, durch den US-Dollar als faktische Weltwährung, die Omnipräsenz der amerikanischen Streitkräfte, die Vormachtstellung der führenden Universitäten des Landes in der globalen Wissensindustrie, bestückt mit den *best and brightest* aus aller Welt und kommerzialisierbar bei entsprechender Ausgestaltung des internationalen Rechts auf geistiges Eigentum, sowie durch Kontrolle über internationale Organisationen wie die Weltbank und den IWF – ursprünglich keynesianische Institutionen zur Absicherung des Bretton-Woods-Systems, jetzt aber umgenutzt als Instrumente einer von den USA aus betriebenen nationalistischen Entnationalisierung der Weltwirtschaft als Mononationalisierung, mit den finanzialisierten amerikanischen Großunternehmen als Kommandohöhen.

Die Welt als eine einzige große Freihandelszone für alle und jedes hätte, wäre sie zustande gekommen, die gewagtesten Träume der neoliberalen Globalisten Wirklichkeit werden lassen. Als List der neoliberalen Vernunft – oder eher: als Triumph der neoliberalen Strategie – hätte die Abschaffung der Unterteilung des globalen Kapitalismus in Gesellschaften und Staaten ein allen Regierungsversuchen spottendes Komplexitätsniveau entstehen lassen. Damit wäre ein politisch so offensichtlich unregierbares Supersystem entstanden, dass es zur Übertragung seiner Ordnung an die Marktkräfte »keine Alternative« gegeben hätte – einer Ordnung, die dann nur eine ziellos spontane, ungeplante (oder von Konzernen geplante) hätte sein können, und jedenfalls keine »rationale« oder »sozial gerechte«, beides vom hayekianischen *Hardcore*-Neoliberalismus zutiefst verabscheute Begriffe. Wachstum und wirtschaftlicher Fortschritt innerhalb der globalen Freihandelszone, als Nebenfolge der Belohnung der Wagemutigsten in weltweiten freien Märkten, wären durch den eisernen Anpassungsdruck des Weltmarkts auf Unternehmen und ihre Unterunternehmer und Arbeitnehmer gesichert gewesen. Vor allem die zivilisatorisch unerfreuliche Ten-

denz der Letzteren zu subsistenzialistischer Selbstzufriedenheit[8] wäre durch einen institutionalisierten Zwang zu wachsamster Responsivität gegenüber den ihrem Wesen nach unvorhersehbaren Schicksalsschlägen eines staatlich entfesselten, entnationalisierten Weltmarkts wünschenswert unterdrückt worden – im Gefolge verschärfter existenzieller Abhängigkeit von der globalen Wettbewerbsfähigkeit der beschäftigenden Unternehmen und ihrer nicht länger durch nationale Grenzen geschützten Institutionen sowie der Beschäftigten selber, die sich in der gesteigerten Komplexität einer staatsfreien Weltwirtschaft auf nichts mehr hätten verlassen können als auf ihr auf grenzenlose Flexibilität hin selbstoptimiertes Humankapital.

Hyperglobalisierung kann als Abdankung der Nationalstaaten als Herren der internationalen politischen Ökonomie beschrieben werden, als Rückzug zugunsten eines »freien Spiels« staatsfreier »Marktkräfte«. Das aber ist, wie gesagt, nicht die ganze Wahrheit. Zum einen sind die Kräfte weltweiter Märkte weniger anonym, als ihre abstrakte Bezeichnung suggerieren mag; verkörpert und betätigt werden sie von strategisch handelnden Unternehmen, und zwar von umso größeren, je globaler die ihnen eröffneten Märkte sind.[9] Wie vermachtet die angeblich freien Märkte des Globalismus sind, und wie einseitig vermachtet, zeigt der Umstand, dass seit 1992 bis zu 50 Prozent der Importe und 30 Prozent der Exporte der amerikanischen Volkswirtschaft unternehmensintern stattfanden (siehe *Abb. 16* und *Abb. 17*), ein Verhältnis, das bei den Dienstleistungen sogar noch ausgeprägter war (siehe *Abb. 18*).[10] *Insofern* handelt es sich

8 Siehe oben, Kap. I, S. 101-107.

9 Siehe Crouch (2011), der dem Neoliberalismus generell seinen Anspruch bestreitet, eine Marktwirtschaft zu sein, indem er auf die Übermacht globaler Großunternehmen in den entscheidenden nationalen und internationalen Märkten verweist.

10 Siehe auch oben, Kap. II, S. 166, zur Größe der vier US-amerikanischen Internet-Riesen.

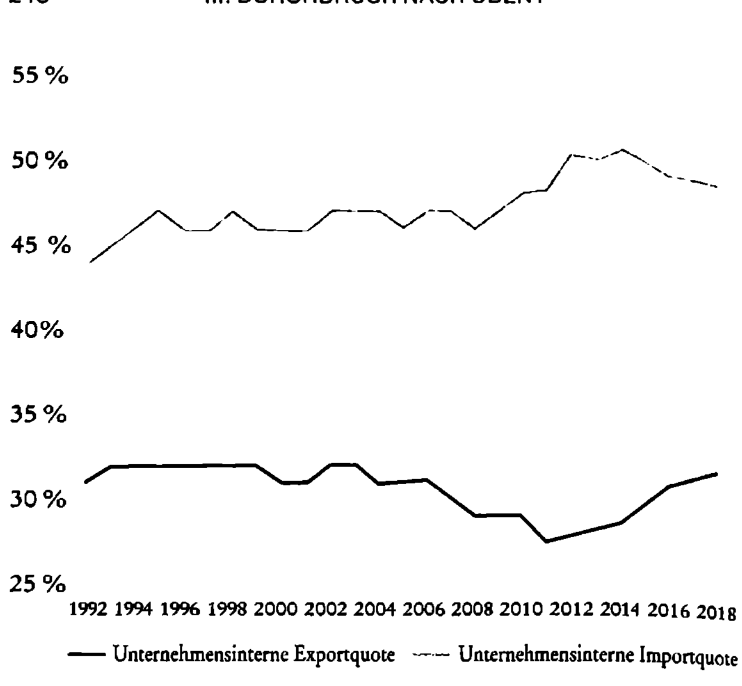


Abb. 16: Unternehmensinterner Außenhandel, Vereinigte Staaten, 1992-2018, in Prozent des nationalen Außenhandels.

Quelle: Ruhl (2013), online unter ⟨https://ssrn.com/abstract=2351169⟩, zuletzt aufgerufen am 17.4.2020. Für 2013 bis 2018 ergänzt durch eigene Berechnungen auf derselben Datengrundlage (U.S. Census Bureau).

bei der neoliberalen Globalisierung nicht um eine Ersetzung von staatlichen Hierarchien durch Märkte, sondern von öffentlichen Hierarchien durch private. Gleichzeitig bleiben Staaten auch in den Normalzeiten der hyperglobalisierten Welt des Neoliberalismus, so es Normalzeiten noch gibt oder je gegeben hat, in vieler Hinsicht präsent, etwa wenn sie wirtschaftliche Sanktionen gegen andere Staaten verhängen, den »Märkten« Rücksicht auf Belange der »nationalen Sicherheit« abfordern,

	2010
Unternehmensinterner Handel	33,2 %
Handel unter Beteiligung transnationaler Unternehmen *	78,9 %
Handel insgesamt	100 %

* Einschließlich unternehmensinterner Handel

Abb. 17: Unternehmensinterner Handel und Handel unter Beteiligung transnationaler Unternehmen, 2010, in Prozent des Welthandels.

Quelle: Kaczmarczyk (2020), S. 9, online unter ⟨http://www.maxpo.eu/pub/maxpo_dp/maxpodp-2.pdf⟩, zuletzt aufgerufen am 17.4.2020.

den Unternehmen und Regierungen anderer Länder Zugang zu überlegenen Technologien verweigern oder mit militärischen Mitteln »ihre Handelswege sichern«[11] – all dies heute freilich versteckt hinter einem Vorhang von liberaler Entstaatlichungs-, Marktfreiheits- und Menschenrechtsrhetorik. Freilich können dabei nicht alle Staaten gleich gut mitspielen, so dass sich die Realität hinter der globalistischen *Nichtstaaterei* bei näherer Betrachtung als *Großstaaterei* herausstellt, und diese wiederum, jedenfalls in der Hochzeit der neoliberalen Globalisierung zwischen dem Ende der Sowjetunion und dem Aufstieg Chinas,

11 Man erinnere sich an den damaligen Bundespräsidenten Horst Köhler, vor seiner Amtsübernahme bis 2004 Geschäftsführender Direktor des Internationalen Währungsfonds (IWF). Köhler hatte die häufiger gewordenen internationalen Kampfeinsätze der Bundeswehr in einem Zeitungsinterview unter Hinweis auf den Status Deutschlands als führende Exportnation als unvermeidlich verteidigt. Damit hatte er, in aller Unschuld, ein für Profis wie ihn selbstverständliches Betriebsgeheimnis des Neoliberalismus verraten. Von der moralisch zartbesaiteten deutschen öffentlichen Meinung wurde er dafür so harsch zurechtgewiesen, dass ihm trotz gerade vollzogener Wiederwahl für eine zweite Amtsperiode nichts anders übrigzubleiben schien als sein Rücktritt (2010).

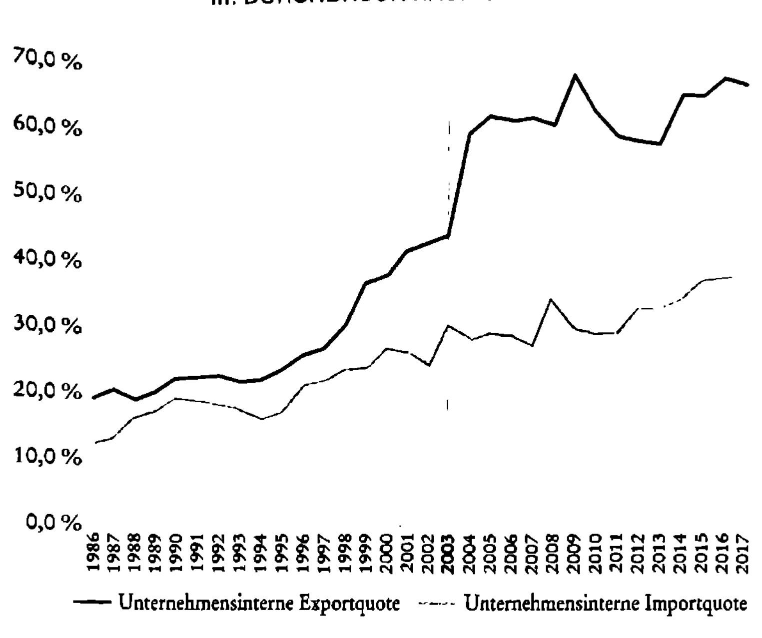


Abb. 18: Unternehmensinterner Außenhandel in Dienstleistungen, Vereinigte Staaten, 1986-2017, in Prozent des nationalen Außenhandels in Dienstleistungen.

Quelle: U.S. Bureau of Economic Analysis, eigene Berechnungen. Ab 2004 einschließlich Dienstleistungen von Tochterunternehmen amerikanischer Banken, die ihrerseits Banken oder Nichtbanken sein können. Unternehmensintern exportierte Dienstleistungen sind Dienstleistungen im Ausland, die durch im Mehrheitsbesitz amerikanischer multinationaler Unternehmen befindliche Tochterunternehmen erfolgen. Unternehmensintern importierte Dienstleistungen sind Dienstleistungen an amerikanische Kunden, die durch im Mehrheitsbesitz ausländischer multinationaler Unternehmen befindliche amerikanische Niederlassungen erfolgen.

vor allem als *Einstaaterei*, nämlich der US-amerikanischen Superstaatsmacht, die sich anschickte, die Welt im Namen unbegrenzter Marktfreiheiten imperial zu integrieren, als globale Selbsterstreckung und zur Erweiterung des Spielfelds ihrer einheimischen Unternehmen.

Unbehagen an der »Globalisierung« hat es immer gegeben; aber erst mit dem Übergang zur neoliberalen »Hyperglobalisierung« entwickelten sich weltweit artikulierte Gegenpositionen, im Süden von unten, im Norden von innen. Dabei handelte es sich nicht nur um Forderungen nach einer Korrektur von Auswüchsen, sondern auch um Programmatiken einer ausdrücklichen *Entglobalisierung*, die bis heute meist in der einen oder anderen Weise an Keynes und Polanyi anschließen. Einen wichtigen Beitrag hierzu leistete der türkisch-amerikanische Ökonom Dani Rodrik, Professor für Internationale Politische Ökonomie an der Kennedy School of Government der Harvard-Universität. 1997 veröffentlichte Rodrik beim Washingtoner Institute for International Economics – einem *hotspot* des »Washington Consensus«, des neoliberalen Manifests für eine marktgetriebene internationale Entwicklungspolitik[12] – ein kurzes Buch mit dem Titel *Has Globalization Gone Too Far?* Sein Tenor war reformistisch insofern, als es auf Probleme hinwies, die einem an sich wünschenswerten Fortschritt der Globalisierung im Wege stehen könnten, wenn sie nicht, wie grundsätzlich durchaus möglich, politisch gelöst würden. Drei solche Probleme wurden in aufeinanderfolgenden Kapiteln als Ausdruck von »Spannun-

12 Der Washington Consensus ist eine Liste von zehn makroökonomischen Rezepten zur Bekämpfung von Krisen in Entwicklungsländern; er wurde 1989 von einem britischen Ökonomen niedergeschrieben und vom IWF, der Weltbank und dem amerikanischen Finanzministerium betroffenen Ländern zur Anwendung dringlich empfohlen. Die Liste gilt als zusammenfassende Ausformulierung des neoliberalen Marktfundamentalismus der damaligen Zeit, mit ihrer Betonung der Notwendigkeit einer außenwirtschaftlichen Öffnung und Liberalisierung und einer Stärkung der »Marktkräfte« im Innern der betreffenden Länder. Sie war von Anfang an umstritten und erwies sich spätestens nach der Jahrtausendwende als insgesamt unbrauchbar, weil undurchsetzbar. Eine gute Einführung für Nichtexperten bietet die englischsprachige Wikipedia: ⟨https://en.wikipedia.org/wiki/Washington_Consensus⟩, zuletzt aufgerufen am 5.5.2020.

gen« zwischen Freihandel und »sozialer Stabilität« oder »gesellschaftlichem Zusammenhalt« beschrieben: Konflikte zwischen Gruppen mit unterschiedlichen Chancen, aus internationaler Mobilität Gewinn zu ziehen; Friktionen zwischen den Institutionen der sich in der Globalisierung füreinander öffnenden Gesellschaften; sowie Auseinandersetzungen über das notwendige Ausmaß sozialer Sicherung als politischer Preis für wirtschaftliche Öffnung. Nur wenn Wege gefunden würden, so Rodrik, diese Spannungen zu mildern, werde es auf die Dauer möglich sein, »populistischen« Forderungen nach wirtschaftlichem Protektionismus entgegenzutreten[13] und zu vermeiden, dass wirtschaftliche Integration gesellschaftliche Desintegration zur Folge hat (Rodrik 1997, S. 69-85).

Rodriks Buch endete mit einer Reihe von Vorschlägen und Ermahnungen, die nur vor dem Hintergrund der damaligen Marktöffnungseuphorie – der zweiten Welle, wenn man so will, der Globalisierung – als unorthodox erscheinen konnten. So sollten Ökonomen sich stärker an der Debatte über die Spannungen zwischen sozialer Stabilität und Globalisierung beteiligen, »um die Missverständnisse auszuräumen, die von den Gegnern des Freihandels verbreitet werden. Dafür zu sorgen, dass die Debatte ehrlich und auf der Grundlage solider empirischer Evidenz geführt wird, ist eine natürliche Rolle für Ökonomen [sic!]« (ebd., S. 73 f.). Ferner sollten sie sich dafür aussprechen, dass Länder, die im Prinzip bereit seien, »sich auf eine stärkere [internationale] Harmonisierung ihrer nationalen Politiken« ein-

13 Als warnendes Beispiel nimmt das Buch auf den republikanischen Politiker Patrick Buchanan Bezug, der sich in den 1990er Jahren wiederholt um eine Kandidatur für die Präsidentschaft der USA bemühte. Im Rückblick mag Buchanan als vergleichsweise zivilisierter Vorläufer Donald Trumps erscheinen – mit seiner Ablehnung nicht nur von Freihandel, damals insbesondere des North American Free Trade Agreement (NAFTA), sondern auch von weltpolitischen militärischen Interventionen.

zulassen, sich »selektiv von internationalen Verpflichtungen freimachen [können], wenn diese mit einheimischen Normen und Institutionen in Konflikt geraten« (S. 73). Gewerkschaften sollten für nationale Institutionen sorgen, die die Mobilität der Arbeitskräfte fördern (S. 77); Regierungen sollten Kompromisse zwischen nationalen Besonderheiten und Offenheit nach außen suchen und die sozialen Sicherungssysteme ausbauen, statt sich über »unfaire« Handelsbedingungen zu beklagen (S. 77-81); und internationale Organisationen sollten mehr Möglichkeiten einer Abkehr einzelner Staaten von einem »bedingungslosen Multilateralismus« schaffen (S. 81-85). Rodriks Programm lief darauf hinaus, Polanyi'sche Warnungen vor einer liberalen Entgesellschaftung von Märkten mit Keynes'schen Vorstellungen einer durch Zulassung von Ausnahmen stabilisierten globalen Ordnung zu verbinden (S. 71 f.).

Fast anderthalb Jahrzehnte später, 2011, veröffentlichte Rodrik ein zweites, längeres, weit entschiedener gegen den Strich der Mainstream-Ökonomie gebürstetes Buch zum Thema. Sein Titel, *The Globalization Paradox. Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, lässt erkennen, dass es in ihm vor allem um eine Präzisierung der Rolle, des sozialen Orts und der faktischen Möglichkeiten jener staatlichen Politik geht, die Rodrik seinerzeit aufgefordert hatte, die von der Globalisierung ausgehenden »Spannungen« zur Kenntnis zu nehmen und zu bearbeiten. Auffällig ist, wie sehr die Geduld des Autors mit seinen Fachkollegen und den »Hyperglobalisierern« in Politik und Wirtschaft unter dem Eindruck der seit *Has Globalization Gone Too Far?* eingetretenen Ereignisse gelitten hatte. Dabei schließt Rodrik sich selbst in seine Kritik ausdrücklich ein; auch er habe seinerzeit die Probleme unterschätzt, weil er sich nicht genug von den Grundannahmen des ökonomischen Globalisierungsdiskurses gelöst habe. Ein paar Monate nach Erscheinen seines Buches seien die Volkswirtschaften von Thailand, Indonesien und Südkorea in der »Asienkrise« zusammenge-

brochen, »Opfer eines massiven internationalen finanziellen Schleudertraumas« (Rodrik 2011, S. ix), gefolgt von Russland, Brasilien und Argentinien sowie dem nobelpreisgekrönten Hedgefonds Long-Term Capital Management.[14] Sosehr dies zum Erfolg des Buches beigetragen habe, so wenig, so Rodrik 2011, habe das Buch diesen letztendlich verdient: Es habe sich ausschließlich mit dem internationalen Güterhandel befasst und die Finanzmärkte bewusst außer Acht gelassen. Deshalb habe er, Rodrik, sich anschließend der Erforschung der finanziellen Globalisierung zugewandt. 2008 habe er gerade, zusammen mit einem Koautor, für den IWF einen Artikel mit dem Titel »Why did Financial Globalization Disappoint?« abgeschlossen, der zu erklären versuchte, »warum das Von-der-Leine-Lassen des globalen Finanzsektors sich für die Entwicklungsländer nicht gelohnt hatte«. Kurz darauf brach die Weltfinanzkrise aus, und »erneut hatte ich das größere Ereignis, das sich am Horizont abzuzeichnen begann, nicht kommen sehen« (ebd., S. xi).

Krisen wie die von 2008, so Rodrik weiter, wären durchaus vorhersagbar gewesen, wenn Ökonomen, er selbst eingeschlossen, bereit gewesen wären, sich vom *groupthink* ihrer Disziplin zu lösen. In einem bemerkenswerten *mea culpa* schreibt er:

> Hybris schafft blinde Flecken. Obwohl ich die finanzielle Globalisierung kritisiert hatte, war ich dagegen nicht immun.

14 Long-Term Capital Management (LTCM), mit den Ökonomie-Nobelpreisträgern Myron S. Scholes und Robert C. Merton im Vorstand, wurde 1994 gegründet, um deren revolutionäre mathematische Methoden zur Ermittlung des Werts von Derivaten zu kommerzialisieren. Im Gefolge der Asienkrise 1997 und der Russland-Krise 1998 kollabierte der Fonds und musste unter Aufsicht der Federal Reserve durch 14 Großbanken für 3,6 Milliarden Dollar rekapitalisiert werden. Im Jahr 2000 löste er sich auf. Der Zusammenbruch von LTCM war die erste große Finanzkrise der Ära der Hyperglobalisierung, die die Vereinigten Staaten und andere westliche Länder direkt betraf.

> Zusammen mit dem Rest meiner Profession war auch ich bereit zu glauben, dass aufsichtsrechtliche Vorschriften und Zentralbankpolitik hinreichend starke Barrieren gegen finanzielle Panik und Zusammenbrüche in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften errichtet hatten und dass das verbleibende Problem darin bestand, in den Entwicklungsländern ähnliche Vorkehrungen zu treffen. Meine *subplots* mögen etwas anders gewesen sein, aber ich folgte derselben großen Erzählung. (Ebd., S. xii)

Nach 2008 seien nun aber auch unter Ökonomen Zweifel an der Regierbarkeit einer neoliberalen, dem Markt überlassenen Globalisierung für alles und jedes wach geworden; Fragen der Verteilung der Ergebnisse und der Absicherung gegen allfällige Krisen stünden nunmehr selbst bei den Architekten der Hyperglobalisierung zur Diskussion. Als Antwort schlug Rodrik eine Ordnung vor, die »auf zwei einfachen Ideen« beruhe:

> Erstens sind Märkte und Regierungen Komplemente, keine Substitute [...]. Märkte funktionieren nicht dort am besten, wo Staaten am schwächsten sind, sondern dort, wo sie stark sind. Zweitens hat der Kapitalismus kein einheitliches Modell. Wirtschaftlicher Wohlstand und Stabilität können durch verschiedene Kombinationen institutioneller Regelungen auf den Arbeitsmärkten, im Finanzwesen, in der Unternehmensführung, in der Sozialpolitik und anderen Bereichen erreicht werden. Nationen werden – und das ist ihr gutes Recht – je nach ihren Bedürfnissen und Werten unterschiedliche Entscheidungen zwischen diesen Arrangements treffen. (S. xviii)[15]

15 Das Vorwort zu *The Globalization Paradox* schließt mit drei Seiten unter der Überschrift »Ökonomen sind auch Menschen«. Wie alle menschlichen Gruppen unterlägen sie einer kollektiven »heuristischen Befangenheit« (*heuristic bias*), die man aber überwinden könne – und in diesem Fall auch müsse, wenn man Gutes tun wolle, was man dann auch könne. Zur Verhinderung der dafür fälligen Verstoßung aus der »Zunft« war dies allerdings nicht geeignet. Im Vorwort zu seinem nächsten Buch,

Im zentralen Kapitel des Buches entwickelt Rodrik sein Plädoyer für eine wirtschaftlich und politisch vielfältige Globalisierung in einer Diskussion dessen, was er »das politische Trilemma der Weltwirtschaft« nennt – »pick two, any two« (Rodrik 2011, S. 185-206). Dieses (siehe *Abb. 19*) bestehe darin, dass von drei Zuständen – tiefe wirtschaftliche Integration im Modus der Hyperglobalisierung, Nationalstaat als dominante politische Organisationsform und Demokratie als Modus der Produktion kollektiv bindender Entscheidungen – immer nur zwei auf einmal realisierbar seien. So seien Hyperglobalisierung und Nationalstaatlichkeit nur dann vereinbar, wenn man bereit sei oder sich zwingen lasse, auf Demokratie zu verzichten. Rodrik beschreibt diese Konfiguration als »goldene Zwangsjacke«, in Anlehnung an ein populärökonomisches, einen neoliberalen Globalismus verfechtendes, Ende der 1990er Jahre verfasstes Buch, das den Verzicht auf demokratische Politik in Gestalt einer Abtretung von politischen Entscheidungen an *global governance* als einzig verbliebenen, dafür aber sicheren Weg zu wirtschaftlichem Wohlstand propagiert (Friedman 2000). Dass dies allen-

Straight Talk an Trade. Ideas for a Sane World Economy, berichtet Rodrik, wie er einen bekannten Ökonomen gebeten habe, *Has Globalization Gone Too Far* öffentlich zu empfehlen: »The economist demurred. He didn't really disagree with any of the analysis but worried that my book would provide ›ammunition for the barbarians‹. Protectionists would latch on to the book's arguments about the downsides of globalization to provide cover for their narrow, selfish agenda. It's a reaction I still get from my fellow economists [...].« (Rodrik 2018, S. ix). Mittlerweile ist der Zweifel aber bis in die höchsten Kreise der »Zunft«, zunächst der amerikanischen, vorgedrungen, selbst zu jemandem wie Paul Krugman, dem so lange unerschütterlichen *free trader*. Hier dürften Trump und sein Aufstieg zum Präsidenten der USA 2016 dem Denkvermögen dienlich gewesen sein. Siehe den interessanten Artikel von Michael Hirsh in *Foreign Policy*, 22.10.2019, überschrieben »Economists on the Run«, ⟨https://foreignpolicy.com/2019/10/22/economists-globalization-trade-paul-krugman-china/⟩, zuletzt aufgerufen am 23.10.2020.

falls zeitweise gutgehen und die goldene Zwangsjacke sehr schnell zu einer eisernen werden kann, zeigt Rodrik (2011, S. 184-190) am Beispiel Argentiniens in den 1990er Jahren, als das Land im Übereifer einer neoliberalen Globalisierungspolitik sich faktisch einem monetären Goldstandard unterwarf, indem es seine Währung an den US-Dollar koppelte und dabei in die von Polanyi beschriebene Austeritätsfalle geriet. Theoretisch hätte die Stabilisierung der Landeswährung die argentinische Volkswirtschaft sanieren sollen; in der Praxis aber stießen die Opfer, die sie, der Idee nach nur kurz- und mittelfristig, der Bevölkerung zumutete, zunehmend auf Widerstand. Dieser erscheint bei Rodrik, anders als in der Standardökonomie, nicht als kontingenter politischer – im Sinne von nichtwirtschaftlicher – Betriebsunfall, sondern als endogenes Moment jedes versuchten Übergangs zu tiefer, entnationalisierter ökonomischer Integration. Dies wiederum hat Folgen für die wirtschaftspolitisch-technokratische Durchhaltbarkeit neoliberaler Globalisierung, weil Widerstand der Bevölkerung die Entscheidungen anderer Beteiligter beeinflusst, insbesondere der Finanzmärkte: »Demokratische Politik wirft einen langen Schatten auf die Finanzmärkte [...] Investoren und Gläubiger wurden zunehmend skeptisch, dass der argentinische Kongress, die Provinzen und die einfachen Leute die Sparpolitik tolerieren würden [...]. Am Ende hatten die Märkte Recht. Wenn die Globalisierung mit der Innenpolitik kollidiert, setzt das kluge Geld auf die Politik [...].« (Ebd., S. 188)

Nationalstaatlichkeit steht tiefer Globalisierung im Weg, soweit diese über Grenzen hinweg in Länder hineingreifen muss, um deren Institutionen an ihre Erfordernisse anzupassen. Globalisierung als Hyperglobalisierung verlangt die Entnationalisierung nationaler Institutionen zum Zweck ihrer gegenseitigen Angleichung; dies gelte, so Rodrik (ebd., S. 190-200), unter anderem für das Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsregime, die Unternehmensbesteuerung, die Regulierung von Märkten und die

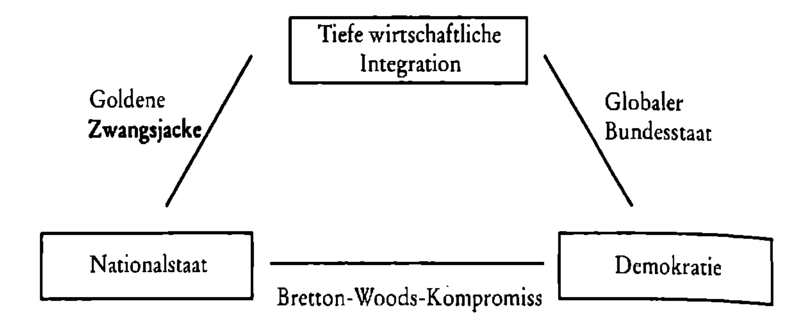


Abb. 19: Dani Rodriks Trilemma.

Quelle: Rodrik (2011), S. 201.

Industriepolitik. Jedes Mal sei damit zu rechnen, dass die Herstellung institutioneller Konvergenz im Dienste tiefer Internationalisierung auf Abwehr stößt, die politisch überwunden werden muss, am sichersten durch Neutralisierung nationaler demokratischer Politik, soweit sie das Verhältnis von Wirtschaft und Gesellschaft betrifft. Wen es dann immer noch nach Demokratie verlangt, der muss sie »oben«, oberhalb des Nationalstaats, suchen. Dann aber findet er sich auf dem gegenüberliegenden, zweiten Schenkel von Rodriks trilemmatischem Dreieck wieder (*Abb. 19*), wo Hyperglobalisierung und Demokratie im Medium eines globalen Föderalismus zusammenkommen sollen – in einem mehr oder weniger zentralisierten Weltstaat. Rodrik hält dies für ebenso realitätsfern wie die in den geläufigen ökonomischen Modellen unterstellte stille Hinnahme von neoliberaler *global governance* durch die Bürger von sich nach oben hin auflösenden Nationalstaaten.

Allerdings belässt er es nicht dabei. Während andere die Unrealisierbarkeit eines föderalistischen Weltstaats als unangenehmen kontingenten, aber eben doch bloß empirischen Umstand

anerkennen, um sie in der Hoffnung auf bessere Zeiten zu beklagen, erscheint der Weltstaat bei Rodrik nicht nur als faktisch unrealistisch, sondern auch als normativ nicht wünschenswert: als Verkörperung eines Universalismus, der nicht nur der Komplexität der zu regelnden Probleme, sondern auch den legitimen Besonderheiten territorial begründeter Gesellschaften nicht gerecht wird – eines Universalismus, der Komplexität, sprich Vielfalt, zu reduzieren sucht, statt sie zu respektieren:

> Es gibt einfach zu viel Vielfalt auf der Welt, als dass Nationen in gemeinsame Regeln eingepfercht werden könnten, selbst wenn diese Regeln irgendwie das Produkt demokratischer Prozesse sind. Globale Standards und Vorschriften sind nicht nur unpraktisch; sie sind nicht wünschenswert. Die Notwendigkeit demokratischer Legitimität stellt nahezu sicher, dass *global governance* zum kleinsten gemeinsamen Nenner führt, einem Regime schwacher und ineffektiver Regeln. An der Stelle setzen wir uns dem großen Risiko von zu wenig *governance* aus, wenn die nationalen Regierungen ihre Verantwortung aufgeben und niemand anders die Lücke schließt [...]. (S. 204)

Was übrigbleibt, ist die Wahl zwischen Nationalstaatlichkeit in einer Zwangsjacke »von oben« und Nationalstaatlichkeit mit Demokratie »von unten«, die Erstere *mit* tiefer Globalisierung, die Letztere *ohne*. Hier ist Rodriks Position eindeutig: »Demokratie und nationale Selbstbestimmung gehen vor Hyperglobalisierung. Demokratien haben das Recht, ihre sozialen Arrangements zu schützen, und wenn dieses Recht mit den Anforderungen der Weltwirtschaft kollidiert, sollte Letztere zurückstehen« (S. xix). Für Rodrik, wie vor ihm für Polanyi, kann die Ermittlung des Bedarfs einer Gesellschaft, der für sie passenden Lebensweisen und Güterkörbe, niemals allein durch Märkte und unter deren Anpassungsdruck, sondern muss auch und primär im Medium demokratisch-partizipativer Politik stattfinden – nicht per nicht-

intendierter, hinter dem Rücken der Beteiligten sich abspielender Aggregation individueller Präferenzen durch den unsichtbaren und seiner Natur nach mysteriösen Algorithmus des Marktes, und schon gar nicht durch die Vorgaben marktbeherrschender Riesenunternehmen, sondern durch kollektive Verständigung im Medium öffentlicher Auseinandersetzung und gemeinsamen Nachdenkens.[16] Dies aber verlangt ein Mindestmaß sowohl eines geteilten politisch-kulturellen Selbst- und Problemverständnisses, wie es nur innerhalb des Institutionengeflechts eines Nationalstaats heranwachsen und sich einspielen kann; zu ihm hinzukommen muss nationalstaatliche Souveränität, ohne die jede staatlich-demokratische Willensbildung in ständiger Gefahr wäre, folgenlos zu bleiben. Wo diese Voraussetzungen gegeben sind, und nur da, können Lebensweisen entstehen und sich halten, die sich dem Diktat des niedrigsten Marktpreises und der niedrigsten Grenzkosten entziehen, weil sie auch andere als in Geldgrößen messbare, qualitative Kosten und Nutzen berücksichtigen können. Als Vorbild für eine weltweite Ordnung, die Demokratie auf nationaler Ebene mittels Begrenzung ihrer globalen Integration möglich macht, bietet sich dann das von Keynes inspirierte Regime von Bretton Woods an (*Abb. 19*), das heißt jener historische Kompromiss zwischen nationaler Demokratie und freiem Welthandel, dessen zeitgemäße Erneuerung für Rodrik das Gebot der Stunde ist.[17]

16 In diesem Zusammenhang lesenswert Zuboff (2019).

17 Mehr zu Keynes und seinem Verständnis von Demokratie als Widerlager gegen eine Durchökonomisierung des sozialen Lebens unten, Kap. V, S. 399-407.

Globale Marktwirtschaft, nationale Demokratie

Seit den 1970er Jahren nahm der Welthandel, gemessen als Summe der in der Welt getätigten Ex- und Importe in Prozent des Weltsozialprodukts, fast jährlich kräftig zu, von 27 Prozent 1970 auf 61 Prozent 2008, dem Jahr der globalen Finanzkrise (siehe *Abb. 20*). In deren Folge brach er im folgenden Jahr, 2009, dramatisch ein, um fast neun Prozentpunkte. 2011 war er wieder auf das Niveau von 2008 zurückgekehrt; dort verharrte er seitdem, mit Schwankungen nach unten, ohne die Rekordmarke von 2008 zu übertreffen. Ähnlich erging es den globalen Kapitalflüssen. McKinsey zufolge (siehe *Abb. 21*) machten sie in den 1990er Jahren, in denen sie von etwa einer Billion Dollar auf 3,8 Billionen stiegen, durchschnittlich 5,3 Prozent des globalen Sozialprodukts aus, um dann in den vier Jahren zwischen 2003 und 2007 von 3,6 auf 12,4 Billionen US-Dollar und im Durchschnitt der Jahre von 2000 bis 2010 auf 11,5 Prozent des Weltsozialprodukts zu steigen. In der Finanzkrise fielen sie 2008 und 2009 auf das Niveau von Anfang der 1990er Jahre zurück und bewegen sich seitdem bei fallender Tendenz um einen Wert von circa 5 Billionen US-Dollar.

Globale Kapitalflüsse sind schwer zu berechnen, und ihre Berechnungsmethoden sind umstritten. Eine Möglichkeit, mehr über ihre Dynamik zu erfahren, besteht darin, die internationalen Kapitalflüsse der (noch) größten Volkswirtschaft zu betrachten, der Vereinigten Staaten (siehe *Abb. 22*). Der Bruttokapitalfluss der USA begann am Anfang der 1990er Jahre steil anzusteigen, kurz unterbrochen von der ersten Finanzkrise und den Terroranschlägen vom 11. September 2001, von unter fünf auf rund 22 Prozent des nationalen Sozialprodukts. Nach 2008 kam es dann zu einem dramatischen Abfall auf acht Prozent im Jahr 2018, ungefähr ein Drittel des Höchstwerts eine Dekade früher. Über die Auswirkungen der globalen Corona-

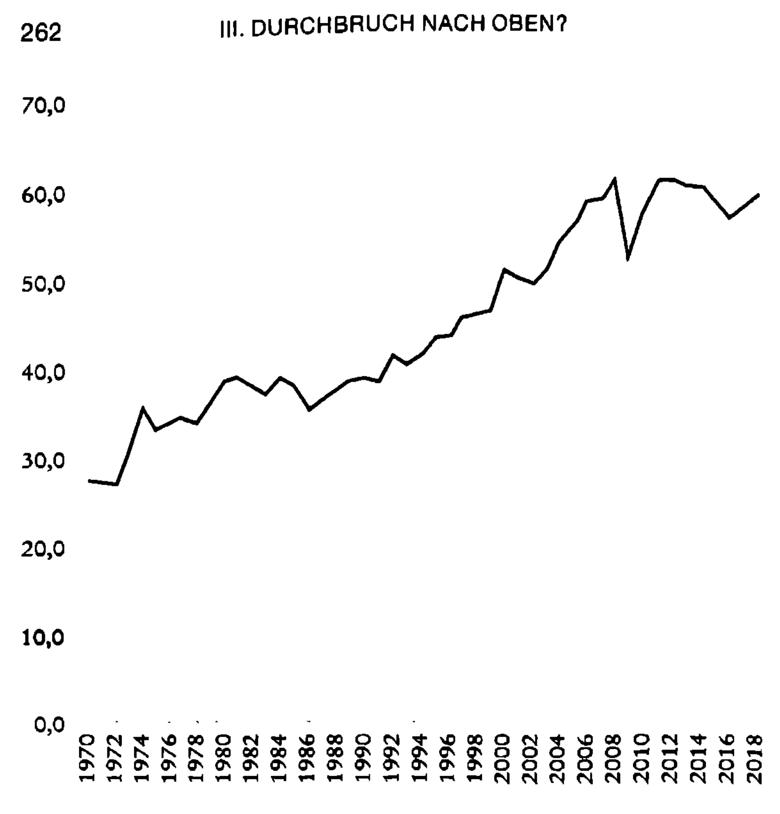


Abb. 20: Welthandel in Prozent des Welt-Sozialprodukts.

Welthandel definiert als Summe aller nationalen Importe und Exporte in Prozent des Weltsozialprodukts (Definition der Weltbank).

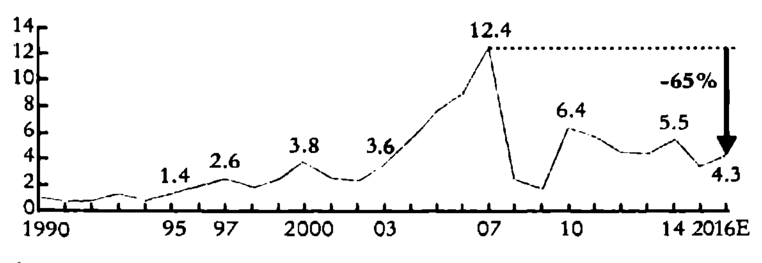
Quelle: World Bank Open Data, ⟨https://data.worldbank.org/indicator/ne.trD.gnfs.Zs⟩, zuletzt aufgerufen am 26.3.2020.

Krise im Jahr 2020 auf Welthandel und Kapitalmobilität gab es im Sommer 2020 noch keine Zahlen; es ist aber mit Gewissheit mit abermaligen Einbrüchen zu rechnen.

Der Trendbruch von 2008 und die anschließende Stagnation des Welthandels, freilich zunächst auf hohem Niveau, finden ihre Entsprechung im Verfall oder gar Scheitern der internationalen Institutionen, deren Aufgabe es hätte sein sollen, die Globalisierung der Wirtschaft weiter auszubauen. Ich gehe hier auf

Globale grenzüberschreitende Kapitalflüsse sind seit ihrem Höhepunkt 2007 um 65 Prozent zurückgegangen.

Grenzüberschreitende Kapitalflüsse[1]
in **Billionen** US-Dollar



in Prozent
des globalen Sozialprodukts

1990–2000 5.3 — 2000–10 11.5 — 2010–16E 7.1

[1] Gross capital inflows, including foreign direct investment (FDI), debt securities, equity, and lending and other investment.

Abb. 21: Globale Kapitalflüsse, 1990-2016, in Billionen US-Dollar.

Quelle: McKinsey Global Institute, *The New Dynamics of Financial Globalization*, 2017, ‹https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/the-new-dynamics-of-financial-globalization#›, zuletzt aufgerufen am 24.6.2020, Full Report, S. 1.

zwei solche Institutionen näher ein, die Welthandelsorganisation (WHO)[18] und das Transatlantische Freihandels- und Investitionsabkommen TTIP, geplant zwischen der EU und den Vereinigten Staaten. So unterschiedlich die beiden sein mögen, ihre Krisen,

18 In Deutschland wird die Welthandelsorganisation meist als WTO, World Trade Organisation, abgekürzt. Da es sich ihrem Statut nach um eine internationale und nicht um eine amerikanische Organisation handelt, verwende ich die deutsche Abkürzung, WHO, die allerdings auch als englische Abkürzung für die Weltgesundheitsorganisation dient; diese kürze ich auf Deutsch als WGO ab.

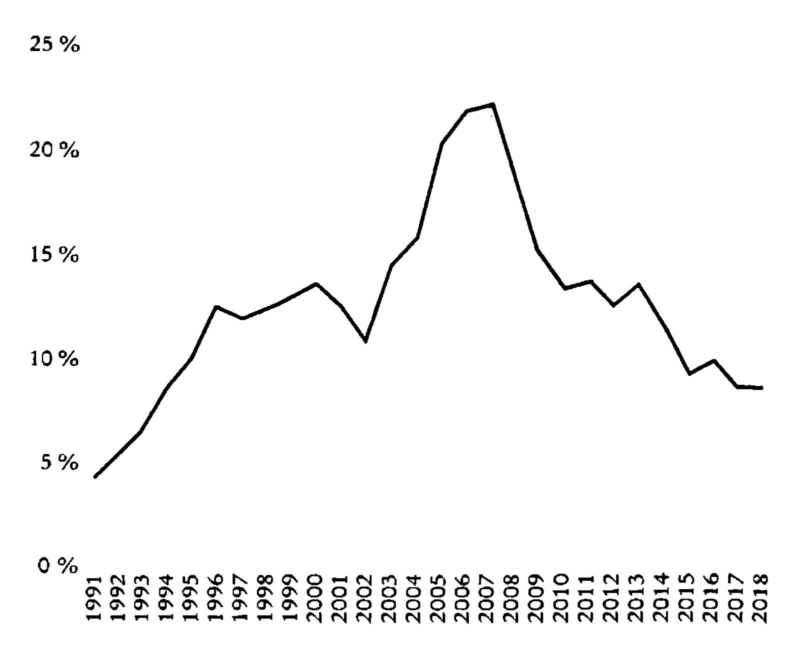


Abb. 22: Vereinigte Staaten, Bruttokapitalflüsse, Dreijahresdurchschnitte, 1990-2019, in Prozent des Sozialprodukts der Vereinigten Staaten.

Die Bruttokapitalflüsse ergeben sich als die Summe aus Zu- und Abflüssen. Die Bruttokapitalflüsse umfassen Direktinvestitionen, Portfolioinvestitionen, Finanzderivate und andere Investitionen. Für Finanzderivate und Zentralbankreserven konnten keine Bruttoströme ermittelt werden.

Quelle: IMF Balance of Payments and International Investment Position Statistics, World Economic Outlook, April 2020, eigene Berechnungen.

wie auch die ähnlicher Institutionen der *global governance*, haben dieselbe Ursache: den Wandel des Welthandels und seines Verhältnisses zum Nationalstaat im Übergang von der Globalisierung zur Hyperglobalisierung und den dadurch provozierten Widerstand in den beteiligten Ländern. In diesen Zusammenhang gehört auch der Unwille der Vereinigten Staaten, weiterhin als wohlwollender Hegemon die internationalen Gemein-

kosten des globalen Handelsregimes zu übernehmen, nachdem seine nationalen politischen Kosten, in Gestalt globalisierungsgetriebener Deindustrialisierung und Gesellschaftsspaltung, den nationalen Nutzen wenn nicht für das amerikanische Kapital, so doch für eine Mehrheit der amerikanischen Wähler schon seit einiger Zeit überstiegen haben.

Im Folgenden geht es mir nicht darum, die spezialistischen Diskussionen nachzuzeichnen, die sowohl bei der WHO als auch bei TTIP ganze Heerscharen von Experten und Nichtexperten jahrzehntelang in Atem gehalten haben. Sie haben als solche ohnehin kaum etwas bewirkt, in welche Richtung auch immer, schon weil ihnen nur wenige folgen konnten. Was am Ende den Ausschlag gab, war ein tiefes Misstrauen, das sich bei Bürgern und Wählern der Mitgliedstaaten der WHO und der prospektiven Vertragspartner des TTIP über die Jahre hinweg gegen alles angesammelt hatte, was nach einer Übergabe von Zuständigkeiten für ihre Lebensgrundlagen und Lebensweisen an *global governance* aussah. Die WHO war 1994 auf Betreiben der USA, der damals einzigen globalen Supermacht, aus der sogenannten Uruguay-Runde des GATT, des General Agreement on Tariffs and Trade, hervorgegangen und sollte den weltweiten Freihandel durch neue Handelsverträge im Prinzip auf alle Sektoren der Wirtschaft ausweiten. Darüber hinaus sollte sie Länder, die sich beteiligen wollten, beraten, Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten wenn möglich autoritativ schlichten und dabei helfen, die nationalen Rechtssysteme der beteiligten Staaten anzugleichen, formal an gemeinsam gesetztes internationales Recht und materiell vor allem an die angelsächsischen Rechtssysteme der USA und des Vereinigten Königreichs.[19]

19 Dies zusätzlich zu dem Wettbewerbsdruck auf Recht als Standortfaktor (hierzu Stark 2019) und dem weltweiten Lobbying anglo-amerikanischer Anwaltsfirmen für die Übernahme des Rechts ihrer Heimatländer in die nationalen Rechtssysteme (hierzu Pistor 2019).

Zwar besteht die WHO noch, als auf dem Papier wichtigste Unterorganisation der Vereinten Nationen, mit nicht weniger als 164 Mitgliedstaaten und einem ausladenden Sekretariat in Genf. Aber die Erfüllung ihrer Mission fällt ihr immer schwerer. Ihre Mitgliedstaaten zu verpflichten, mit dem Ziel globaler Rechtseinheit internationales Recht in ihr nationales Recht zu übernehmen, gelingt ihr immer weniger. Dasselbe gilt für ihren Auftrag, regionale Sonderbündnisse unter ihren Mitgliedern, wie die EU oder Mercosur, zu verhindern und stattdessen Regeln durchzusetzen, die für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten. Wie das Scheitern der sogenannten Doha-Runde gezeigt hat,[20] sind Freihandelsabkommen für Dienstleistungen, »geistiges Eigentum« und Agrarprodukte schwieriger auszuhandeln als für Industriegüter; gerade die Erstgenannten sind aber von besonderem Interesse für das bei weitem größte Mitgliedsland, die Vereinigten Staaten, und seine weltweit übermächtige Finanz-, Kultur-, Software- und Agrarindustrie. In den 1990er Jahren wuchs der Widerstand gegen weitere Schritte zu einer allgemeinen Liberalisierung; Wünsche nach nationalem oder sektoralem Schutz vor internationalem Wettbewerb und nach Ausnahmen vom Freihandel nicht nur für sogenannte Entwicklungsländer nahmen zu und wurden immer nachdrücklicher vertreten. In der Tendenz zeichnete sich ein wachsender Wunsch der Staaten ab, ihre Außenwirtschaften souveräner und individueller im Zusammen-

20 Die Doha-Runde wurde von der WHO 2001 eingesetzt, um die bestehenden Freihandelsabkommen auf neue Felder auszudehnen und das globale Freihandelsregime für die an Bedeutung zunehmenden Schwellenmächte wie Brasilien, Indien und Südafrika attraktiv zu machen. Themen waren unter anderem landwirtschaftliche Subventionen in den reichen Industrieländern, das Patentrecht insbesondere für Medikamente sowie, als Konzession des reichen »Westens«, Sonderrechte für wirtschaftlich weniger entwickelte Länder. Die Verhandlungen zogen sich über anderthalb Jahrzehnte hin und wurden 2016 ergebnislos abgebrochen.

wirken mit ausgewählten Partnerstaaten nach eigenen Bedürfnissen selbst zu gestalten. Als Folge wurde die WHO zunehmend handlungsunfähig, bis sie dann von Donald Trump, als erklärter Protektionist und Bilateralist ins Amt gekommen, in ein künstliches Koma versetzt wurde: 2019 weigerten sich die USA, der Ernennung von neuen Mitgliedern für das Streitschlichtungsorgan der WHO, den Dispute Settlement Body, zuzustimmen, offiziell als Protest gegen die fortdauernde Klassifizierung Chinas als Entwicklungsland und die damit verbundenen, die Außenwirtschaft der USA belastenden handelspolitischen Privilegien.[21] Damit war und ist die WHO in Bezug auf ihre bei weitem wichtigste Aufgabe funktionsunfähig – die einzige Aufgabe, für deren Erfüllung ihr das Recht übertragen wurde, für ihre Mitgliedstaaten bindende Entscheidungen zu treffen.

Es waren aber nicht nur die USA unter Trump und andere auf ihre Souveränität und besonderen Interessen bedachte Nationalstaaten, die der WHO ihre Mission streitig machten. Beginnend in den 1990er Jahren entwickelten sich weltweit globalisierungskritische soziale Bewegungen, oft vertreten durch internationa-

21 Man darf vermuten, dass die Zustimmung der USA zur Aufnahme Chinas als Entwicklungsland in die WHO vor allem auch auf Druck des amerikanischen Konsumgüterhandels erfolgte, der sich immer mehr von chinesischen Zulieferern und eigenen Produktionsstätten in China abhängig gemacht hatte. Siehe das Beispiel des Handelsriesen Walmart, mit seinem langjährigen (1986-1992) Aufsichtsratsmitglied Hillary Clinton: »As a Director, Clinton Moved Wal-Mart Board, but Only So Far«, *New York Times*, 20.5.2007, (https://www.nytimes.com/2007/05/20/us/politics/20walmart.html), zuletzt aufgerufen am 16.9.2020. Am 26. Juli 2019 setzte Donald Trump den folgenden, mittlerweile berühmten Tweet ab: »The WTO is BROKEN when the world's RICHEST countries claim to be developing countries to avoid WTO rules and get special treatment. NO more!!! Today I directed the U.S. Trade Representative to take action so that countries stop CHEATING the system at the expense of the USA!«

le NGOs, die immer erfolgreicher darangingen, durch ihren Widerstand der vor allem von den USA betriebenen Globalisierungsagenda Grenzen zu setzen. Massendemonstrationen verschiedener Art, insbesondere auch anlässlich aufeinanderfolgender internationaler Großkonferenzen zur Verabschiedung neuer Handels- und Investitionsvereinbarungen, führten mitunter, typischerweise infolge harten Eingreifens der örtlichen Polizei, zu bürgerkriegsähnlichen Zuständen, wie in Seattle 1999 (»Battle in Seattle«) und Genua 2001. Zu den treibenden Kräften gehörten und gehören soziale und nationale Befreiungsbewegungen im globalen Süden, wie die Zapatistas in Chiapas, Mexiko, die 1994 einen bewaffneten Aufstand gegen das North American Free Trade Agreement (NAFTA) organisierten, andere Organisationen indigener Völker sowie linke politische Strömungen in den entwickelten und sich entwickelnden nationalen Gesellschaften.

In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre war auch das Multilateral Agreement on Investment (MAI), betrieben von der OECD, zum Gegenstand weltweiter Proteste geworden, die zum Muster für die späteren Auseinandersetzungen wurden. Sein schließliches Scheitern 1999, formell am Widerstand der sozialistischen französischen Regierung unter Lionel Jospin, deren Wunsch nach kulturellen Ausnahmeregelungen etwa für die französische Filmindustrie unberücksichtigt geblieben war – »Respekt für kulturelle Unterschiede« –, führte den beteiligten Staaten und Regierungen des kapitalistischen Westens vor Augen, wie unpopulär nicht nur ihre Vorgehensweise, sondern auch einige ihrer wichtigsten Ziele waren.[22] Dies hatte zur Folge, dass

22 Siehe ⟨https://en.wikipedia.org/wiki/Multilateral_Agreement_on_Investment⟩, zuletzt aufgerufen am 22. 3. 2020: »The Multilateral Agreement on Investment (MAI) was a draft agreement negotiated in secret between members of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) between 1995 and 1998. It sought to estab-

sie ihre Globalisierungsagenda zunehmend mit schlechtem Gewissen, jedenfalls aber in ständiger Angst vor innenpolitischen Konflikten mit hoch artikulations- und aktionsfähigen sozialen Gruppen verfolgen mussten und sie deshalb immer weiter zurückschnitten. Ein weltweit sichtbarer Höhepunkt der sich formierenden antiglobalistischen Protestbewegung war das Sozialforum in Porto Alegre, Brasilien, im Januar 2001, das mit über 10000 Teilnehmern aus 117 Ländern die Breite und Vielfalt der in den 1990er Jahren entstandenen globalisierungskritischen Strömungen sichtbar machte.

Ein weiteres Beispiel für Gegenstand und Gegnerschaft, für Absicht und, im ausgehenden Neoliberalismus, Ende oder doch Stagnation der kapitalistischen Globalisierungspolitik war, wie gesagt, das TTIP, ein regionales Freihandelsabkommen zwischen den USA und der EU, das die gescheiterten globalen WHO-Projekte ersetzen sollte, deren Abschluss immer wieder von als un-

lish a new body of universal investment laws that would grant corporations unconditional rights to engage in financial operations around the world, without any regard to national laws and citizens' rights. The draft gave corporations a right to sue governments if national health, labor or environment legislation threatened their interests. When [it] became public in 1997, it drew widespread criticism from civil society groups and developing countries, particularly over the possibility that the agreement would make it difficult to regulate foreign investors. After an intense global campaign was waged against the MAI by the treaty's critics, the host nation France announced in October 1998 that it would not support the agreement, effectively preventing its adoption due to the OECD's consensus procedures.« Offizielles Ziel war die Ersetzung des Flickwerks bilateraler Abkommen zum Investitionsschutz durch weltweit einheitliche Regeln. Als besonders anstößig wurden die Geheimhaltung der Verhandlungen und einige ihrer Themen empfunden, soweit es bei diesen um Eingriffe in die Autonomie der betroffenen Staaten bei der Regelung ihrer internationalen Wirtschaftsbeziehungen und bei der Regulierung von auf ihrem Gebiet produzierenden und Handel treibenden ausländischen Unternehmen ging.

bescheiden empfundenen Forderungen der weniger entwickelten Länder hinausgezögert wurde. Auch hier sehe ich von einer Diskussion der ökonomischen Meriten des Vorhabens ab, wie sie jahrelang von Experten aller Art leidenschaftlich geführt wurde, im Wesentlichen mittels ökonometrischer Vorhersagen zukünftiger Wohlstandszuwächse, ohne dass sich so etwas wie ein gemeinsames Ergebnis abgezeichnet hätte oder auch nur hätte abzeichnen können.[23] Die Verhandlungen, die 2013 begannen, wurden von der EU im November 2016, kurz nach der Wahl Donald Trumps, auf Eis gelegt; der Grund dürfte weniger Trump als ein unerwartet heftiger Widerstand in den EU-Mitgliedstaaten gewesen sein.[24]

Ein Streitpunkt, nicht so sehr zwischen den Verhandlungspartnern als zwischen ihnen und der Bevölkerung vor allem in Europa, war, wie beim MAI, zunächst die Geheimhaltung der

23 Expertenberichte dieser Art sind sowieso ein Kapitel für sich. Der sogenannte Cecchini-Bericht der Europäischen Kommission (Commission of the European Communities 1988) versprach den Bürgern als Belohnung für die für 1992 geplante »Vollendung des Binnenmarkts« einen Wohlstandszuwachs von 5 % des europäischen Sozialprodukts, eine Senkung der Konsumgüterpreise um durchschnittlich 6 % sowie »Millionen neuer Arbeitsplätze« und eine Verbesserung der öffentlichen Finanzen um 2,2 % des Sozialprodukts. Keine Angaben erhält der Bericht über die voraussichtliche Verteilung des Zuwachses zwischen den beteiligten Ländern und innerhalb derselben. Nur zwei Jahre später berechnete die Europäische Kommission einen ähnlich großen, zusätzlichen Effekt für die Einführung einer gemeinsamen Währung (Commission of the European Communities 1990).

24 Eine wichtige Rolle in Deutschland spielte der Literaturwissenschaftler Fritz Glunk, der sich tief in die Materie des TTIP einarbeitete und dem es schon Anfang Juli 2013, zum offiziellen Beginn der Verhandlungen, gelang, in der *Süddeutschen Zeitung* einen Artikel mit dem Titel »Der Investor ist unantastbar: Von Montag an sprechen USA und EU über ein Freihandelsabkommen, das dem Bürger ein geheimes Rechtssystem beschert« unterzubringen: *Süddeutsche Zeitung*, 5.7.2013, S. 2.

Verhandlungsthemen, der ausgetauschten Dokumente und der erreichten Zwischenergebnisse – eine für *global governance* charakteristische Vorgehensweise. Indiskretionen durch *whistleblowers* ermöglichten dann nach und nach Einblicke in Verhandlungsgegenstände und -ziele und machten es der demokratischen Opposition in Ländern wie Deutschland und Frankreich leicht, die jeweilige öffentliche Meinung gegen das Abkommen zu mobilisieren. So verlangten augenscheinlich die USA, an »Buy-American«-Gesetzen für Staatsaufträge festhalten zu dürfen, während Ähnliches in Europa nicht erlaubt sein sollte. Weitere Konfliktpunkte waren Gesundheitsstandards für Agrarprodukte (»Chlorhühnchen«, »Hormonsteaks«), Zulassungsverfahren für Medikamente, Umwelt- und Industriestandards sowie Arbeitnehmerrechte.[25] Institutionell sahen die Entwürfe Schiedsgerichte vor, die bei Streitigkeiten zwischen Unternehmen und ausländischen Regierungen an die Stelle nationaler ordentlicher Gerichte treten sollten, was Proteste prominenter Rechtswissenschaftler gegen eine befürchtete Aushöhlung des Rechtsstaats zur Folge hatte. Ebenfalls strittig waren Formulierungen zum Investitionsschutz, die noch weiter zu gehen schienen als das gescheiterte MAI; unter anderem ging es dabei um Schadensersatzansprüche ausländischer Investoren, falls ein Land seine Ar-

25 Es kann offengelassen werden, inwieweit sich hinter den Forderungen nach höheren Standards für Importprodukte auch sogenannte protektionistische Interessen verbargen. Zur damaligen Zeit galt »Protektionismus«, also der Schutz einheimischer Bevölkerungen und ihrer Lebensweise gegen wirtschaftliche Unterbietung in »freien« Märkten, weitgehend als unmoralisch. Wer solchen Schutz gegen »das freie Spiel der Marktkräfte« suchte oder gewähren wollte, musste jeden Anschein vermeiden, er sei für »Protektionismus« (siehe dazu oben zu den Erfahrungen Rodriks mit seinen Kollegen). Auch hier dürfte die Corona-Krise zu einem Gesinnungswandel beitragen, und nicht nur, wenn es um die Produktion von Impfstoffen oder Schutzausrüstungen für Beschäftigte in medizinischen Berufen geht. Mehr dazu unten, in Kap. IV.

beitsmarktstandards erhöhen und damit das ihm entgegengebrachte »Vertrauen« verletzen sollte.

Was die EU angeht, so wurde in ihr, nicht überraschend angesichts ihres unklaren konstitutionellen Status, die Frage zum Thema, ob die Ratifizierung eines ausgehandelten und unterzeichneten TTIP – alleiniger Verhandlungsführer für alle Mitgliedstaaten war die EU-Kommission – nur durch das Europäische Parlament oder auch durch die Parlamente der Mitgliedstaaten erfolgen sollte; eine Frage, die auch die kritischer gewordenen Innenverhältnisse der EU und den gewachsenen Wunsch ihrer Mitglieder nach Bewahrung ihrer nationalen Souveränität widerspiegelte. Am Ende sah nicht nur die amerikanische, sondern auch die europäische Seite keine Chance mehr, das Abkommen unter Dach und Fach zu bekommen. Im August 2016 erklärte der damalige deutsche Wirtschaftsminister Gabriel das Projekt für gescheitert, in erster Line wohl, weil es in der deutschen Öffentlichkeit mittlerweile so unpopulär geworden war, dass eine Ratifizierung durch den Bundestag nicht mehr zu erwarten war und eine Ratifizierung allein durch das Europäische Parlament sogenannten antieuropäischen Kräften Auftrieb gegeben hätte.

Die Beendigung des Trends zu handelspolitischer *global governance*, wie er nach dem Zusammenbruch des Kommunismus von den führenden kapitalistischen Ländern vorangetrieben worden war, durch neuartige, zum Teil globale Protestbewegungen und -koalitionen hat keine alternative Wirtschaftsordnung hervorgebracht; sie hat aber den Marsch in den Neoliberalismus angehalten, indem sie seinen Anführern die Freude an seiner Fortsetzung verdorben hat. Freilich hat sie auch keine internationale antikapitalistische Massenpartei entstehen lassen, die, wie im Wunschdenken Immanuel Wallersteins (Wallerstein et al. 2013, S. 35), als Volksfront von Porto Alegre die Kapitalfront von Davos spätestens Mitte des 21. Jahrhunderts zum revolutionären Endkampf herausfordern könnte. Dazu ist die Globalisierungs-

opposition zu vielfältig, und die in ihr vertretenen Interessen sind zu unterschiedlich. Das heißt aber nicht, dass die Diversität der Opposition, die im Kampf gegen den Neoliberalismus eine Stärke war, sich nach ihrem Sieg als Schwäche erweisen muss. In ihr spiegelt sich ja nichts anderes als die elementare Gebundenheit konkreter Politik an die konkreten Umstände niedergelassener Völker und Nationen – ebenjene Gebundenheit, die den Globalismus hat scheitern lassen und an der auch eine links-universalistische Globalisierung, wie immer sie aussehen mag, scheitern würde.[26]

Die wichtigste und in praktischer Hinsicht produktivste Gemeinsamkeit zwischen den vielfältigen Gruppen, die die neoliberale Globalisierung zum Stillstand gebracht haben, ist der Wunsch, sich je nach örtlichen Gegebenheiten nach eigener Fasson in die entstehende Weltgesellschaft einfügen zu können – der Wunsch, in anderen Worten, nach staatlicher Souveränität als Voraussetzung für staatliche Demokratie und gesellschaftliche Selbstbestimmung auch in globalen Zusammenhängen und in den Krisen und Chancen, die sich in ihnen ergeben. Es ist deshalb auch kein Zufall, dass die Erfolge der Opposition gegen das neoliberale Handelsregime dort, wo sie von Dauer sind, nahezu immer auf die Verteidigung nationalstaatlicher Selbstregierungsrechte hinausliefen – wohl auch, weil sich hier am ehes-

26 »All politics is local.« So die erfahrungsgesättigte Weisheit des amerikanischen Politikers Thomas »Tipp« O'Neill (1912-1994), von 1977 bis 1987 Sprecher des Repräsentantenhauses des US-Kongresses und einer der letzten über Parteigrenzen hinaus geachteten Politiker des Landes. In den heutigen Konflikten um die Globalisierung lässt sich daraus die Hypothese gewinnen, dass die relevante internationale Konfliktlinie, anders als Wallerstein erwartet, zunächst nicht die eines globalen *Klassenkampfes* zwischen »Kapital« und »Arbeit« sein wird, sondern die eines *Staatenkampfes* um die Verteidigung und Wiedergewinnung nationaler politischer Souveränität und der mit ihr verbundenen Demokratisierungschancen.

ten ein Kompromiss mit jenen Konservativen finden ließ, die nicht irgendwann in das neoliberale Lager, das ja alles andere als konservativ ist, abgewandert sind, und sogar mit »Populisten«, soweit diesen ebenfalls an realer Vielfalt und örtlich verwurzelter sozialer Solidarität gelegen war und ist.[27] Wenn die Kämpfe um die Welthandelsorganisation, um MAI und um TTIP irgendetwas bewiesen haben, dann, so meine These, dass die Rettung vor einer weltweiten Diktatur freier Märkte, entfesselter Großunternehmen und politisch unverantwortlicher Technobürokraten allein von einer Wiederbelebung und Neuindienststellung der vom Neoliberalismus neutralisierten Nationalstaaten und ihrer Demokratie- und Politikfähigkeit zu erwarten ist. Ohne diese drohte (und droht) der Welt im Zeitalter der Hyperglobalisierung ein staatsmonopolistischer Kapitalismus mit Staaten, aber ohne Staat, eine globalisierte Form-, Verfassungs- und Verantwortungslosigkeit, gestaltet von globalen, von jeglicher Fusions- und anderer Kontrolle verschonten US-amerikanischen Riesenunternehmen als Spinnen im Zentrum eines Netzes weltweiter »Wertschöpfungs-« oder besser: Kapitalakkumulationsketten.

27 Am Ende war dann ja auch der »populistische« Demagoge Trump der Antiglobalisierungsfront beigetreten, weil er nur so hoffen konnte, die entindustrialisierte und politisch-kulturell marginalisierte amerikanische Arbeiterklasse auf seine Seite zu bringen. Man kann mit Gewissheit davon ausgehen, dass sein Nachfolger kein Multilateralist nach Art der Clintons und Bushs wird sein können; einen Rückfall hinter »America first!« wird sich angesichts des durch Corona dramatisch beschleunigten nationalen Niedergangs kein amerikanischer Präsident leisten können, nicht einmal rhetorisch. Siehe »Mit Trump-Rhetorik gegen Trump: Präsidentschaftskandidat Biden skizziert sein Wirtschaftsprogramm. Wie sein Rivale will er mit Protektionismus begeistern.« *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.7.2020, S. 17.

Einheit von oben: *Global governance*

Lässt sich auch ohne Weltstaat die Melange aus Nationalstaaten und globalen Unternehmen, also die globale politische Ökonomie von heute, so regieren, dass die privatkapitalistischen Plusmacher (Marx) sich ermutigt fühlen, mit dem von ihnen kontrollierten gesellschaftlichen Kapital nicht mehr hinter dem Berg zu halten? Und kann damit der Durchbruch nach oben aus dem Patt des dann vielleicht doch nicht mehr ausgehenden Neoliberalismus gelingen? Dazu bedürfte es geeigneter Institutionen – einer politischen Entscheidungsebene oberhalb der offenbar nicht abschaffbaren Nationalstaaten mit ausreichender Handlungsermächtigung und Durchsetzungsfähigkeit, um ein universales Einheitsregime zentral über die breite Vielfalt lokaler Partikularregime zu spannen und es im Boden des sozialen Lebens zu verankern. Gibt es Institutionen, welche die mit global integrierter Kapitalakkumulation einhergehenden Systemrisiken in beruhigenden Grenzen halten können, mindestens soweit sie Investoren und ihre Zeitperspektive betreffen? Wie tief müssen sie dafür in bestehende Staaten eingreifen? Und wie nachhaltig können nicht-, super- oder poststaatliche Institutionen eine diesem Zweck genügende zentralisierte Ordnung schaffen und bewachen?

Ich sehe im Folgenden davon ab, die ganze Spannbreite der vielfältigen Versuche durchzugehen, oberhalb des Staatensystems globale Ordnungen und allgemeinverbindliche Rechtsquellen zu etablieren, die den partikularistischen Eigensinn lokaler Gesellschaften ausschalten oder doch zähmen sollen. Stattdessen beschränke ich mich auf die jüngste Vergangenheit, die drei Jahrzehnte nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, in denen die Zahl der Nationalstaaten, wie wir gesehen haben, noch einmal sprunghaft zunahm und sich das Problem stellte, wie eine dem dramatisch erweiterten kapitalistischen Globalisie-

rungshorizont entsprechende *New World Order* (George H.W. Bush) konstruiert sein könnte. Wir haben gesehen, wie sich die Staaten in den Auseinandersetzungen um ein überstaatliches hyperglobalisiertes Handelsregime mindestens so weit durchgesetzt haben, dass seine endgültige institutionelle Zementierung bis heute steckengeblieben ist. Hier schließe ich an, wenn ich nunmehr, unter dem Begriff der *global governance*, nacheinander drei Ansätze zu einer internationalistischen Ausschaltung nationaler Demokratie zugunsten transnational institutionalisierter Märkte und globaler *value chains* diskutiere, der erste schon etwas älter, der zweite eher auf dem Papier stehengeblieben, und der dritte brandneu, angeblich folgend aus dem, was manche für die »Lehren« aus der globalen Finanzkrise von 2008ff. halten. Alle drei, so werde ich argumentieren, sind entweder längst an den beiden prinzipiellen Hindernissen der Errichtung eines stabilen globalen Akkumulationsregimes gescheitert oder auf dem Weg dazu: dem Eigensinn der national organisierten Demokratie einerseits und der inhärenten Unregierbarkeit eines grenzenlos freigesetzten Einheitskapitalismus andererseits, mit seinen in sich widersprüchlichen und letzten Endes selbstzerstörerischen Anforderungen an Politik und Gesellschaft als Ermöglicher und an sich selber als Verwirklicher end- und grenzenloser kapitalistischer Profitabilität.

Bevor ich auf meine drei Bespiele von *global governance* nacheinander eingehe – es gäbe noch andere, was auf die konstitutive Schwammigkeit des Begriffs zurückgeht –, einige Bemerkungen über allgemeine Probleme zentralisierter internationaler Ordnungen. Der Vereinheitlichungs- und damit Zentralisierungsehrgeiz politischer Regime, ob Staaten oder Imperien, findet, wie gesagt, seine Grenzen an der Diversität der mit ihnen zu regierenden Welt einerseits und den zur Verfügung stehenden Machtmitteln andererseits. Je mehr Diversität, desto weniger Einheitlichkeit lässt sich mit gegebenen Machtmitteln durchsetzen, und je mehr Einheitlichkeit gewollt ist, desto mehr Machtmittel

müssen auf die Neutralisierung ihr entgegenstehender Diversität verwendet werden. Widerstand – Forderungen nach Sonderregelungen oder Selbstregierung – muss ausgeredet, ausgekauft, ausgeräuchert werden. Aber selbst wenn dies gelingt, also das Machtproblem zufriedenstellend gelöst werden kann, ist nicht gesagt, dass die anschließend verordnete Einheitsordnung notwendig überall gleich gut »passt«. Zentralistisches Ignorieren von Diversität um der Durchsetzung von Einheit willen kann technisches Regierungsversagen »vor Ort« und eine entsprechende Ansammlung von Unzufriedenheit in einem metaphorischen Fass zur Folge haben, das irgendwann überlaufen kann; Machtanwendung, auch erfolgreiche, kann dasselbe bewirken. Zentralistische Zentren können nicht nur in sozialer, sondern auch in sachlicher Hinsicht überfordert sein, in Bezug nicht nur auf ihre Macht-, sondern auch auf ihre Kognitionsmittel, ihre »Intelligenz«.

Warnende Beispiele für einen überspannten Vereinheitlichungsehrgeiz zentralistischer Regime im Verhältnis zur Vielfalt ihres Herrschaftsbereichs einerseits und zu ihren Machtmitteln andererseits, und für die Krisen, in denen Überzentralisierung enden kann, gibt es mehr als genug. Gibbons Deutung des Zerbrechens des von Mesopotamien bis Schottland sich erstreckenden Römischen Reichs als Folge seiner Abhängigkeit von einem einzigen, immer wieder überforderten Zentrum und seine Gründe für die Überlegenheit des dezentralisierten Europa seiner Tage über die antike Großzivilisation liefern das analytische Modell.[28] In dem Maße, wie etwa die katholische Kirche im europäischen Mittelalter zu einer mit Universalitätsanspruch auftretenden gesamteuropäischen Großmacht aufstieg, überzog sie das Konto ihrer Regierungsfähigkeit. Hatte sie ihre theokratischen wie weltlichen Machtmittel bis in das 15. Jahrhundert hinein immer wieder erfolgreich nutzen können, um lokale Sezessionsbestre-

28 Siehe oben, Kap. II, S. 151-154.

bungen niederzuschlagen, so konnte sie anschließend, im Jahrhundert der Reformation, nicht mehr verhindern, dass sich im Norden Europas territorialisierte Teilgesellschaften theologischer Neuerungen bemächtigten, um nach langen blutigen Auseinandersetzungen von ihren Staaten als legitime lokale Varianten der christlich-europäischen Kultur anerkannt zu werden – in Deutschland und den Niederlanden endgültig nach dem Frieden von Münster und Osnabrück von 1648. Heute ist das Papsttum als Zentralinstanz einer im Kielwasser des Kolonialismus gewachsenen Weltkirche zunehmend gezwungen, in Politik und Lehre auf unterschiedliche, von nationalen Bischofskonferenzen mehr oder weniger getreulich repräsentierte besondere Bedingungen, Ansprüche und Weltdeutungen Rücksicht zu nehmen, etwa in Afrika, Lateinamerika, Asien, Ost- und Westeuropa; nur so kann es hoffen, vielleicht zu verhindern, dass die institutionelle Einheit des römischen Katholizismus an Streitgegenständen wie dem Zölibat, der Ordination von Frauen oder dem Umgang mit Homosexualität oder Sexualität als solcher zerbricht. Ob eine Rücknahme ihres dogmatischen und organisatorischen Einheitlichkeitsanspruchs die Kirche als katholische – also allumfassende – tatsächlich retten oder sie im Gegenteil endgültig zerbrechen lassen wird, ist heute mehr denn je die für ihre weltliche Führung entscheidende Frage.[29]

Ein zweiter, dem Politikwissenschaftler näherstehender Fall des Versagens eines überzentralisierten Regimes, das den Machtanspruch seiner Führung auf ein weltweit einheitliches internationalistisches Weltbild gründete, war die Dritte Kommunistische Internationale, auch Komintern genannt. Ihrer Politik und Organisation lag die Überzeugung zugrunde, dass die historisch anstehende kommunistische Revolution überall nach denselben »Gesetzen«, denen des »Marxismus-Leninismus«, ablaufen müsse und könne. Schon 1920, noch unter Lenin, wurden die natio-

29 Siehe unter vielen anderen: O'Collins und Farrugia (2015).

nalen kommunistischen Parteien in örtliche Sektionen der Komintern umgewandelt, die alle denselben politischen und militärischen Einheitsrezepten zu folgen hatten, entwickelt und vorgeschrieben von den die ganze Welt überblickenden Strategen des Moskauer Zentrums. So wurde 1928 unter Stalin die sogenannte Sozialfaschismus-Theorie für alle Mitglieds- oder besser Unterorganisationen verbindlich gemacht, der zufolge die sozialdemokratischen Parteien ebenso zu bekämpfen waren wie die faschistischen, weil sie als deren Verbündete im Kampf gegen die Sowjetunion zu betrachten seien. 1935 wurde die Sozialfaschismus-Doktrin dann, wiederum von oben, durch die Strategie der Volksfront ersetzt. Die katastrophalen Resultate sind bekannt. Wo es den Agenten der Komintern gelang, die örtlichen kommunistischen Parteien auf die Moskauer Generallinie zu verpflichten, handelten sich diese in den Kämpfen der 1920er und 1930er Jahre oft blutige und nicht wiedergutzumachende Niederlagen ein. Nationalkommunistische Bewegungen wie in China konnten dagegen ihre Revolutionen oft erfolgreich (wenn auch ebenso blutig) zu Ende führen.[30]

Was nun eine einheitliche neoliberale Ordnung einer überstaatlich globalisierten Welt und ihrer Wirtschaft angeht, so ver-

30 Zu denen, die die selbstzerstörerischen Folgen des Moskauer Zentralismus früh erkannten, gehörte Antonio Gramsci, der als Generalsekretär des PCI mehr als andere kommunistische Parteiführer darauf bestand, dass die Verhältnisse in seinem Land sich von denen in anderen Ländern hinreichend unterschieden, um örtliche Abweichungen von der von oben vorgeschriebenen Strategie zu rechtfertigen, die mehr Eigeninitiative und situationsangepasste Entscheidungsfreiheit für die nationale Parteiführung erforderten. In der Folge blieb die Kommunistische Partei Italiens in einem Dauerkonflikt zwischen dem »demokratischen Zentralismus« Moskaus und den von Gramsci analysierten Besonderheiten Italiens als möglichem Ort einer antikapitalistischen Revolution gefangen. Dies trug dazu bei, dass sie bis zu ihrem Ende nach 1989 von der politischen Macht ausgeschlossen blieb (Anderson 2017a).

langt diese nach Institutionen, die das fortbestehende System der Nationalstaaten nach liberaler Art zugleich auszuschalten und nutzbar zu machen vermögen – auszuschalten als Störfaktoren im freien Weltmarkt, insbesondere als Repräsentanten der marktumfassten lokalen Gesellschaften, und nutzbar zu machen als lokale Durchsetzungs- und Unzufriedenheitsbekämpfungsmaschinerie, als vorgeschobene Beobachter, informelle Mitarbeiter usw. Dass es sich bei einem solchen Regime nicht um ein staatliches handeln konnte, drückt sich schon in der Bezeichnung aus, die sich für das durchgesetzt hat, was es liefern soll: nicht Weltstaat, bis dahin würde es zu lange dauern, nicht Weltregierung – ein Begriff wie dieser könnte Fragen nach demokratischen Referenzen provozieren –, sondern *global governance*: sanfter als *government*, nicht wie dieses zwingend an Staatlichkeit gebunden, diffus genug, um weniger demokratiebedürftig zu erscheinen, dafür aber umso »globaler«, mit Anklängen an weltweite Kooperation und Kooptation auf einvernehmlicher Basis und an sachorientierte, leidenschaftslose »Problemlösungen« – Traumbild und Utopie einer endlich von Politik befreiten Herrschaft der Vernünftigen und Sachkundigen, einer wohlwollend-problemlösenden Technokratie.

Governance statt *government*, als Bezeichnung für eine Funktion, die von Staaten ausgeübt werden kann, aber nicht muss, weil sie auch ohne staatlich-hoheitliche Zwangsmittel auskommt, ist vermutlich in den späten 1980er Jahren in der Politikwissenschaft populär geworden, durchaus im Zuge der neoliberalen Revolution und als Übernahme aus dem Vokabular des effizienztheoretischen »Neuen Institutionalismus«, der damals am Rande der Mainstream-Ökonomie fröhliche Urstände feierte, insbesondere in Gestalt der Transaktionskostenlehre und der in Zusammenhang mit ihr entwickelten Vertragstheorie.[31] Ihr zu-

31 Für welche Oliver Williamson 2009, im Jahr weitverbreiteter, wenn auch kurzlebiger Zweifel an der Standardökonomie, den »Wirtschafts-

folge entsteht Governance, wo umsichtige Handelspartner sich im Interesse einer effizienten, von Misstrauen freien Abwicklung ihrer Verträge auf maßgeschneiderte, von ihnen gemeinsam von Fall zu Fall passend eingerichtete Überwachungs- und Schlichtungsinstitutionen einigen, im Zuge eines »private ordering«. Ein Kontext, in dem der Begriff besonders relevant wurde, war die *Shareholder-value*-Wende in Theorie und Praxis der Aktiengesellschaft, die das Konzept der *corporate governance*, bis dahin tief verborgen in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur, in die Alltagssprache einwandern ließ, wo er eine Macht- und Kompetenzverteilung innerhalb von Kapitalgesellschaften bezeichnet, die es »den Märkten« ermöglicht, der getreulichen, weil institutionell verinnerlichten Unterordnung von börsennotierten Unternehmen unter die Ansprüche und Interessen ihrer Anteilseigner Vertrauen zu schenken.[32]

nobelpreis« zugesprochen bekam. Zum »Neuen Institutionalismus« und der Transaktionskostenanalyse siehe Williamson (1985; 2000). Zusammen mit anderen habe ich den Governance-Begriff in den 1990er Jahren für die Analyse sektoraler ökonomischer Regime verwendet (Hollingsworth et al. 1994), ohne den Beipackzettel genau genug gelesen zu haben.

32 Im Deutschen, einschließlich der wissenschaftlichen Literatur, wird der Begriff *governance* zumeist unübersetzt (und großgeschrieben) verwendet; dies verleiht ihm eine Aura des Geheimnisvollen, die er im Englischen nicht unbedingt hat, und macht ihn zu einem sozialen Identifikations- und Erkennungssymbol für in die Dinge affirmativ Eingeweihte. Dabei stünde im Prinzip das Wort »Steuerung« als deutsche Übersetzung zur Verfügung, zumal beide, *governance* und Steuerung, auf dieselbe Vorstellung zurückgehen, nämlich das Lenken eines Schiffs (griechisch κυβερνειν, steuern, wie in Kybernetik). Dass man dennoch nicht von globaler Steuerung spricht (wohl noch gelegentlich von Unternehmenssteuerung), mag damit zu tun haben, dass die am Kölner Max-Planck-Institut in den 1980er Jahren entwickelte »Steuerungstheorie« für manche mit dem Stigma einer zu etatistischen, sogar – *horribile dictu* – sozialdemokratischen und damit präglobalistischen Orientierung behaftet ist. Governance dagegen ist semantisch rätselhaft genug,

Der Begriff der *global governance*, wie er in der Globalisierungsdiskussion der 1990er Jahre Platz gegriffen hat, wurde und wird in Zusammenhang mit einer Vielzahl von Institutionen verwendet, zu denen etwa auch die WHO (s. o.) mit ihrem Anspruch auf autoritative Schlichtung von Handelskonflikten zählt. Zurückzugehen aber scheint er letztendlich auf die gelegentlichen Gipfelkonferenzen der größten Wirtschaftsmächte des damaligen »Westens«, die erstmals 1975 als »G6« auf Einladung des französischen Präsidenten Giscard d'Estaing in Rambouillet zusammentrafen. Mit der Hinzunahme Kanadas wurde die Gruppe zur G7; 1998 erweiterte sie sich durch Aufnahme Russlands zur G8, bis Russland 2014 anlässlich seiner Wiederinbesitznahme der Krim ausgeschlossen wurde. Ab 1999 kam eine gelegentlich tagende G20 hinzu, wohl um dem Aufstieg Chinas Rechnung zu tragen. Die bewusst informell, als »Netzwerk« ohne bürokratischen Unterbau aufgestellte G7 dürfte ursprünglich durch den Wunsch ihrer europäischen Mitglieder motiviert gewesen sein, die Vereinigten Staaten nach dem Ende des Bretton-Woods-Regimes in eine gemeinsam abgestimmte Weltwirtschaftspolitik einzubinden. Darüber hinaus war ihre Gründung wohl auch ein Versuch, internationale wirtschaftspolitische Koordinierung außerhalb der Vereinten Nationen und an ihnen vorbei zu betreiben, nachdem dort die Gefahr einer Übernahme durch eine Mehrheit von ehemaligen Kolonien, die zu souveränen Staaten geworden waren, zugenommen hatte. In der Tat versuchten die sogenannten Entwicklungsländer eine Zeitlang während der 1980er Jahre, um die UN herum eine »Neue Weltwirtschaftsordnung« (New International Economic Order, NIEO) aufzubauen, die nicht mehr von den reichen Industrieländern beherrscht sein sollte – ein Vorhaben, das den

damit jeder sich darunter vorstellen kann, was er will: endlich Ordnung im Chaos der eine, zwanglose *Light-touch*-Regulierung der andere. Für viele andere Mayntz (2003) und Offe (2008).

G7, die 1985 62 Prozent der globalen Wirtschaftsleistung, aber nur 12 Prozent der Weltbevölkerung repräsentierten, nicht sympathisch sein konnte.

Nicht nur gegenüber der NIEO und den Vereinten Nationen war die G7 ein Instrument zur Demokratievermeidung, sondern auch im Verhältnis zu den Bürgern ihrer Mitgliedstaaten. Gipfelkonferenzen wie die G7-Treffen ermöglichen es den teilnehmenden Regierungen, für ihre Länder hinter verschlossenen Türen bindende Maßnahmen zu vereinbaren, die sie innenpolitisch anders nur schwer durchsetzen könnten. Derselbe Mechanismus, beschrieben unter anderem von Robert Putnam (1988) als Mehrebenendiplomatie, ist auch und noch stärker in der Europäischen Union wirksam, wo er in Gestalt des Europäischen Rates routinemäßig genutzt wird. Mehrebenendiplomatie stärkt die nationalen Exekutiven gegenüber den nationalen Parlamenten und Öffentlichkeiten auf mannigfache Weise, etwa weil sie es Regierungen erlaubt, praktisch unwiderlegbar zu behaupten, dass »mehr nicht möglich« gewesen sei und eine Zurückweisung des mühsam ausgehandelten Kompromisses das internationale Prestige der Regierung beschädigen und das Land in einer nächsten Verhandlungsrunde schwächen würde. Gipfeltreffen können so zu Verschwörungen der versammelten Exekutiven gegen ihre jeweiligen Wählerschaften genutzt werden, etwa als es in der Europäischen Union in den 1990er Jahren darum ging, die Privatisierung der staatlichen Post- und Telekommunikationsämter durchzusetzen.

Was speziell die G7 betrifft, so lässt sich festhalten, dass die USA sie eine Zeitlang als Instrument einer hegemonialen Ordnungspolitik zu nutzen suchten, damit aber spätestens nach Clinton immer weniger durchkamen (was sie wegen der weltweiten Dominanz des US-Dollars und der US-amerikanischen Notenbank vielleicht auch immer weniger mussten). Entsprechend mager fielen die Ergebnisse der jährlichen Treffen aus, insbesondere als es um die Bewältigung der Finanzkrise von

2008 und eine Neuordnung der globalen Finanzmärkte ging. Freilich wurden die Treffen deshalb keineswegs eingestellt. Für die beteiligten Regierungen waren die von Land zu Land wandernden Zusammenkünfte – deren Lokalisierung und Terminierung nicht zuletzt wahlpolitischen Bedürfnissen folgten – eine gute Gelegenheit, die eigene weltpolitische Bedeutung ins Licht ihrer jeweiligen nationalen Öffentlichkeit zu rücken. Je inhaltsleerer die vorab ausgehandelten Schlusserklärungen wurden, desto aufwendiger und teurer wurden die Veranstaltungen und die für sie erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen, und desto größer war die Schar der Journalisten aus aller Welt, denen mangels politischer Substanz nicht viel anderes zu tun blieb, als über die allfälligen gewalttätigen Demonstrationen und das Mienenspiel der Chefinnen und Chefs beim öffentlichen Frühstück zu berichten. Von *global governance* ist bei alledem selbst bei den teilnehmenden Regierungen nicht mehr die Rede.[33]

33 Der »deutsche« G7-Gipfel 2015 auf Schloss Elmau nah der österreichischen Grenze, in einem für Demonstranten unzugänglichen, auf einem hohen Berg gelegenen Luxushotel, kostete den deutschen Staat nach Angaben der Bundesregierung rund 113 Millionen Euro; inoffizielle Schätzungen beliefen sich auf 200 bis 360 Millionen; etwa 17 000 Polizisten waren aufgeboten. Das Motto des Gipfels hieß: »An morgen denken. Gemeinsam handeln.« Beim Hamburger G20-Treffen zwei Jahre später, das in der Innenstadt stattfand, waren 31 000 Polizisten im Einsatz, um 35 Delegationen mit 6500 Teilnehmern sowie 5100 Journalisten zu schützen. Allein der Polizeieinsatz soll 85 Millionen Euro gekostet haben. Abgesehen von den zum Teil gewaltsamen Protesten der sogenannten Globalisierungsgegner lesen sich die Reportagen über derartige Treffen wie Berichte über einen Reichstag der frühen Neuzeit (Stollberg-Rilinger 2013).

Global governance als technokratische Utopie

Global governance als nichtstaatliche, postpolitische Ordnungsstiftung im Weltmaßstab, unter Ausschaltung des partikularistischen Eigensinns nationalstaatlich institutionalisierter Demokratie, verschwindet nicht schon deshalb aus dem Programm des Globalismus, weil sie sich bisher nirgends materialisiert hat. Solange sie nicht zur Realität wird, lebt sie weiter als Wille und Vorstellung, wie beispielhaft in einem Buch von Helmut Willke (2014), Luhmann-Schüler und seinerzeit »Professor für Global Governance« an einer süddeutschen Universität. Das Buch – dem ich mein zweites Beispiel für das entnehme, was *global governance* bedeuten kann – trägt den Titel *Demokratie in Zeiten der Konfusion* und beabsichtigt, Erstere von Letzterer zu befreien, und zwar durch Rücknahme nicht globalismusverträglicher demokratischer Ansprüche, insonderheit auf plebejische Beteiligung und egalitäre Umverteilung.[34] Willke will Wege aufzeigen, wie die Demokratie für *global governance* fit gemacht werden kann, so dass sie diese zum einen nicht stört und zum anderen mit ihrer Hilfe ihre eigene Fähigkeit zur »Problemlösung« verbessert.

Wie soll das gehen? Willkes Welt ist die »Wissensgesellschaft«, nicht die Gewerkschaftsversammlung; bei ihm wird nicht gestreikt, sondern gesteuert. Von Macht und Gegenmacht, Kapital und Arbeit, Oligarchie und Prekariat ist nicht die Rede, dafür viel von Intelligenz, im Sinne von Karl Deutsch (1963) und Charles Lindblom (1965). Damit es in dieser Hinsicht weiterhin gut um die Demokratie stehen kann, muss sie sich umbauen lassen, um einer gestiegenen »Interdependenz« zwischen nationaler

34 Die folgende Diskussion greift auf meine Rezension des Buches unter dem Titel »Governance heißt das Zauberwort, das alle Konfusion beenden soll« in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 21.3.2015 zurück.

und internationaler Problembewältigung gerecht zu werden, sozial zwischen Nationalstaaten und sachlich zwischen Politikfeldern, deren komplexes, weil globales Aufeinandereinwirken unerfreuliche Systemrisiken erzeugt.

Demokratie, so Willke, muss besser werden, wenn sie ihren Konkurrenten gewachsen sein soll. Von diesen gibt es drei: die chinesische Diktatur, die amerikanische Geld- und Glaubensgemeinschaft und, siehe da, die europäische marktliberale Technokratie. Willkes Reformziel ist eine Steigerung der Intelligenz der Demokratie durch Emanzipation von ihren plebejischen Bindungen auf dem Weg über eine demokratische Ermächtigung des technokratischen Fach- und Sachverstands der globalen Wissensgesellschaft – die Erhaltung der Demokratie durch ihre Entdemokratisierung. Vorbild ist die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen an den spezialisierten, den Nationalstaaten entwachsenen und gegen Verdummung von unten immunen internationalen Organisationen und Institutionen nach Art der WHO (S. 14-16).[35] Behoben werden soll die Konfusion der Demokratie durch mehr, diesmal aber gutartige Konfusion, in Gestalt einer »intelligenten Kombination« von demokratischer und spezialistischer Entscheidungsfindung, wobei die Erstere dazu dienen soll, die Letztere legitim zu inthronisieren. Genaueres, oder auch nicht, kann Willke nur auf Englisch sagen. Am Ende sollen stehen: *smart governance*, *good governance*, *political restraint*, *best practice*, *communities of practice*, *epistemic communities*, als Vorbild *global law without a state*, als Ziel *zero trauma* ohne *quick wins* bei Entmachtung des *median voter* und seines *median official* usw.

Auch *smart governance* sieht Partizipation vor, aber »fokussiert« und »differenziert [...] nach den Maßstäben von Engage-

35 Siehe oben, S. 263-268, über deren faktischen Kollaps (kurz nach Erscheinen von Willkes Buch) im Zuge des sich anbahnenden Kollapses des US-Imperiums.

ment, Kompetenz, Betroffenheit und fachlich begründeter Nachhaltigkeit« (ebd., S. 158). Unvermeidlich ist dabei ein »Verlust an formaler Demokratie« nach dem Prinzip »eine Person, eine Stimme«. Dafür tritt »materiale Entscheidungskompetenz« – »die Entscheider wissen, was sie tun« – an die Stelle der unter Bedingungen globaler Komplexität »pervasiven und unvermeidlichen Ignoranz der meisten Personen« (S. 157). »Ignoranz«, so Willke, »führt zum Ausschluss. Demokratisch ist dieser Ausschluss, weil er die meisten betrifft. Die Folge ist eine wechselseitige vielschichtige Abhängigkeit der Fachleute von einer Vielzahl anderer Fachleute für eine Fülle anderer Fragen und Probleme« (S. 159).

Wie so oft, wenn es um *governance* geht, gibt es Schwierigkeiten mit der Rolle des Staates. Für Kompetenzkompetenz soll ihm die Kompetenz fehlen, aber Rahmensetzung durch »Kontextsteuerung« und »Moderation von Subsystemdiskursen« soll er, als »Kernkompetenz«, dann doch beherrschen (S. 111).[36] Konkret scheint Willke eine Verfassung vorzuschweben, bei der das Parlament sich zurücknimmt und kognitiv anspruchsvolle Fragen an spezialisierte, als Themenparlamente verfasste Fachgemeinschaften – »sorgfältig ausgesucht nach Kompetenz und Betroffenheit« – delegiert, die dann unter Berücksichtigung vertikaler und horizontaler, natürlich auch internationaler Interdependenzen sowie über die Wahlperiode hinausreichender

36 Zumal, Willke (2014) zufolge, »immer noch [...] der Primat der Politik« gegenüber dem Kapitalismus gilt und »die Demokratie [es] in der Hand« hat, »den Kapitalismus so zu steuern und zu regulieren, dass er mit den demokratischen Grundprinzipien vereinbar ist« (S. 111), auch wenn dies »faktisch [...] natürlich keineswegs garantiert« ist (S. 101). Im Prinzip ist das alles, was Willkes Theorie globaler wissensgesellschaftlicher Steuerung zum Thema Kapitalismus zu sagen hat. Natürlich wird so das Problem erheblich reduziert, wenn nicht überhaupt wegdefiniert. Hier zeigt sich in wünschens- wie dankenswerter Deutlichkeit ein weiteres Mal die fundamentale Absurdität einer Demokratietheorie ohne Kapitalismustheorie.

strategischer Ziele und globaler Interessen entscheiden sollen. Sehr weit ab von Hayeks Demokratiemodell[37] ist das nicht, und wie bei diesem erhebt auch hier im Hintergrund die Frage ihr ungläubiges Haupt, wie denn wohl die verfassunggebende Versammlung, ernannt von wem, aussehen müsste, die eine solche Verfassung beschließen soll – gefolgt von der Anschlussfrage, wie genau die wissensgesellschaftlichen »Policy-Netzwerke« beschaffen sein sollen, die von Staat und Demokratie mit *governance* beliehen werden sollen.

Erleichtert wird die Vorstellung einer demokratisch ermächtigten Technokratie beziehungsweise einer technokratisch transformierten Demokratie, wenn man wie Willke mit Luhmann soziale Systeme als menschenleere Kommunikationsstrukturen auffasst,[38] was einer revisionistischen Demokratietheorie entgegenkommt, in der Demokratie auf wissensbasierte Steuerung

37 Referiert in Streeck (2015b), S. 190.

38 Willke spricht von einer »kommunikativen Wende«, mit der Luhmann die Gesellschaftstheorie über Weber hinaustreibe: »Die Gesellschaft bildet in ihrer Eigengesetzlichkeit ein stählernes Gehäuse der Unerhörtheit und Unerreichbarkeit, wobei die Systemtheorie Max Webers Vermutung radikalisiert, indem sie den Menschen nicht als Teil der Gesellschaft, sondern als deren Umwelt begreift. Es ist eine der rätselhaften Notwendigkeiten des menschlichen Lebens, dass sich der Mensch zu dieser Gesellschaft verhalten muss, die ihm als Fremde entgegentritt« (Willke 2014, S. 154). Luhmann wird (ebd., S. 157) mit der Aussage zitiert, dass nach Zurkenntnisnahme der so beschriebenen »Eigendynamik des Sozialen« (S. 153) »humanistische und regionalistische (nationale) Gesellschaftsbegriffe [...] nicht mehr satisfaktionsfähig« seien. Von hier aus betrachtet erscheint Luhmann geradezu als soziologischer Chefideologe der Globalisierung, Seite an Seite mit deren ökonomischen Chefideologen von Hayek und von Mises: die Eigendynamik der Kapitalakkumulation als Eigendynamik »der Gesellschaft«, und der Kontrollverlust der menschlichen Gesellschaften über ihr Schicksal enthusiastisch ontologisiert. Schleierhaft bleibt, wieso nach der Austreibung des Menschen aus der Gesellschaft Demokratie überhaupt noch ein Thema sein soll und kann.

durch auserwählte Wissende heruntergeschnitten und von Repräsentationsfunktionen entlastet wird. Wenn, wie bei Niklas Luhmann, soziale Systeme definitionsgemäß keine Mitglieder haben, ist es nicht mehr schwierig, sie umzubauen oder auch nicht. Verteidiger einer »alteuropäischen« Vorstellung, der zufolge Gesellschaften aus Menschen bestehen, die ein Recht darauf haben, sich mit »ihrer« Gesellschaft zu identifizieren, erscheinen aus dieser Sicht als anachronistische Populisten, die unter Bedingungen des Globalismus als vormodern aussortiert werden können und müssen; als Anlass zu kritischer Reflexion auf die Ablösung überlebensgroß gewordener globaler Zusammenhänge von der Lebenswelt real existierender Gesellschaftsmitglieder scheiden sie jedenfalls aus. Tatsächlich spricht vieles dafür, dass eine Weltgesellschaft überhaupt *nur* als entmenschlichte vorstellbar ist, weil der in sie passende Weltbürger ein Mensch ohne Eigenschaften sein muss – ohne über seine allgemeine Menschlichkeit hinausgehende Bestimmungen, also ohne *konkrete* Bestimmungen. So gesehen kann dann in der Theorie demokratisch lizensierter technokratischer *global governance*, wie bei Willke, ausschließlich von *Regeln* die Rede sein, nicht von *Macht* und *Machtverhältnissen*, nicht von Staaten in machtgeprägten hierarchischen Staatensystemen, nicht von Interessen, sondern nur von kollektiven Gütern – und schon gar nicht von den Individuen, die für Letztere mobilisiert beziehungsweise denen sie abgerungen werden müssen. *Global governance* wird so zur Regierungslehre, als ob die Weltgesellschaft nichts anderes wäre als ein Produkt mehr oder weniger gelungener Steuerungsentscheidungen, und nicht auch oder gar überwiegend von Kämpfen und Konflikten.[39]

39 Wie die Standardpolitologie insgesamt kommt auch Willkes Demokratietheorie ohne Bezugnahme auf die Zentralität des kapitalistischen Akkumulationsprozesses für Politik und Organisation reifer kapitalistischer Gesellschaften aus. Politik ist die Provision von Kollektivgütern,

Zu Willkes Paradebeispielen für von Spezialistenwissen gestützte und vor Populismus geschützte unabhängige Regulierungsagenturen, die die kognitive Überforderung der kleinen Leute unter globalistischen Bedingungen kompensieren sollen, gehören die Zentralbanken,[40] deren katastrophales Versagen im Vorfeld von 2008 im Veröffentlichungsjahr 2014 noch in frischester Erinnerung hätte sein können. Ansonsten ist man auf Rätselraten angewiesen. Geht es vielleicht um die zeitweilig so hoch gepriesene *comitology* der Europäischen Union?[41] Willkes Rettung der Demokratie als Problemlöser zum Preis von Demokratie als antioligarchische Beschwerdeinstanz und egalitäre Umverteilungsagentur erscheint als entschlossener Versuch, ein ungeliebtes Kind mit dem Bade auszuschütten. »Im Kern«, so Willke, »geht es darum, von einer Pareto-optimalen (negativen) Koordinierung zu einer Kaldor-optimalen (positiven) Koordinierung zu gelangen« (S. 53). Wie das genau funktionieren soll, wird man erst herausfinden, wenn Demokratie als Schutz der Kleinen vor den Großen, als Dauerrisiko für die Chefetagen und ständige Mahnung für Befehlshaber aller Art, ihre Interessen nicht für die aller anderen zu halten, den Weg aller globalistischen Bauernopfer gegangen sein wird.

mehr oder weniger effektiv und effizient, die alle wollen und die allen gleichermaßen zugutekommen – nicht das Ringen um diese im Verhältnis zu den Profiterfordernissen kapitalistischer Expansion. Gerungen wird nicht mit dem Kapital, sondern mit dem Gefangenendilemma. Politik ist das Produkt von Können, nicht von Macht; Macht als *Instrument* von Politik, nicht als *restriktive Bedingung* derselben.

40 Hier zumindest, anders als bei der WHO, war Willke seiner Zeit voraus. Siehe den folgenden Abschnitt.

41 Hierzu unter anderen Joerges und Neyer (1997a; 1997b) sowie Falke (2014).

Noch ein Plan A

Die Fähigkeit scheiternder Eliten und realitätsuntüchtig werdender Denkschulen scheint unbegrenzt, gerade in Großkrisen immer wieder Kurs zu halten, in der Erwartung, beim nächsten Versuch dann doch noch irgendwie lebendig mit dem Betonkopf durch die Wand zu kommen. Nach dem Steckenbleiben der staatlich gesponserten Merkatokratie – der Herrschaft des Marktes über eine sich ihr und aus ihr ergebende Weltgesellschaft – sowie des Platzens des Traums von *global governance* entweder durch Gipfeltreffen oder durch sektorale Kooperation von Fachleuten soll deren Platz in den panischer werdenden Zukunftsvisionen des neoliberalen Zentralismus nun der Technokratie der Zentralbanken zufallen: statt informeller Treffen der Chefs und konsensualer *comitology* nun die harten Prägestempel der Geldpresse – die dritte hier behandelte Version von *global governance*.

Der geheime Charme der Zentralbanken als Problemlöser in Zeiten politischer Blockade liegt in ihrem zunächst in sie hineinprojizierten, später von ihnen mehr oder weniger angeeigneten Versprechen einer von Partikularinteressen gereinigten, sachgerechten Herrschaft eines neuartigen Philosophenkönigtums, unabhängig von Wahlen und Parteien. Dass die Zentralbankversion einer wissenschaftlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsführung von oben sich auf eine Wahrheit beanspruchende allgemeine Theorie beruft, macht sie einer demokratiescheu gewordenen wissensgesellschaftlichen Linken sympathisch, freilich auch einer statusbewussten Rechten suspekt – beides nicht zuletzt, weil irgendwo im Hintergrund eines ausgebauten Zentralbankregimes vage die utopische Aussicht auf eine so grenzen- wie kostenlose Bereitstellung von Geld aufscheint und damit auch auf ein Ende der Knappheit bei einem krisenfreien garantierten Grundeinkommen für al-

le.[42] Nicht wie der Markt hinter dem Rücken der Bürger, wohl aber über ihren Köpfen soll das neue Technokratiemodell funktionieren – unter der Voraussetzung, dass die Unabhängigkeit der Zentralbanken als historische Errungenschaft erhalten bleibt und deren Ausübern erlaubt wird, ihre unerforschlichen Ratschlüsse aus einer nur Insidern verständlichen, im Übrigen ständigem Fortschritt ausgesetzten, immer wieder von Neuem wahren Theorie herzuleiten.

Allerdings muss man nicht lange hinschauen, um zu sehen, dass eine Herrschaft der Zentralbanken – der nächste und bislang ambitionierteste technokratische Plan A – sich unter dem Druck der Wirklichkeit schon bald als genauso instabil herausstellen würde wie eine Herrschaft der Märkte. Auch die Zentralbanktechnokratie zielt ja auf eine Neutralisierung des demokratischen Nationalstaats ab – in Europa, wo eine einzige Zentralbank für 16 Staaten auf einmal zuständig ist, mehr noch als anderswo. Eine Übertragung der bis heute nicht existierenden gesamteuropäischen Wirtschaftspolitik an die Europäische Zentralbank (EZB) als wohlwollend-rationalen Diktator, zumal in der Hoffnung, dass sie, einmal geschehen, nicht rückgängig zu machen sein wird, käme einer Travestie ebenjener politischen Union gleich, die eigentlich der Währungsunion hätte vorausgehen sollen, ihr aber aus guten nationalpolitischen Grün-

42 Mittlerweile anscheinend eine Lieblingsidee einer wachsenden Zahl von Silicon-Valley-Oligarchen, die um die Kaufkraft der beschäftigungslos vor ihren Bildschirmen sitzenden Überschussbevölkerung fürchten, von deren Bestellungen ihre Werbeeinnahmen abhängen. Wenn das Grundeinkommen von der Zentralbank synthetisch *ex nihilo* hergestellt und ausgeteilt wird, nach Art von Helikoptergeld, können die neuen Superstar-Unternehmen sich sogar ihre Aufwendungen für Steuerflucht sparen. Ein Grundeinkommen passt auch hervorragend in ein individualistisch-konsumeristisches Gesellschaftsmodell, das ohne fiskalisch zu finanzierende, potentiell demokratiebedürftige Kollektivgüter auskommt (Zamora und Jäger 2019).

den nicht vorausgehen konnte. Überhaupt muss die Vorstellung abwegig erscheinen, dass in einer so vielfältigen Gesellschaftslandschaft wie Europa eine einzige, einheitliche, ungeteilte, zentralisierte Expertenregierung ausreichen könnte, um allen überall ähnlichen Wohlstand und gleiche Gerechtigkeit zuteilwerden zu lassen. Mit dem Respekt vor »Experten«, vor allem solchen, deren Theorie »keine Alternative« kennt, ist es in der antiautoritär-populistischen Gesellschaft von heute ohnehin nicht weit her, und tendenziell immer weniger weit.

Freilich heißt das nicht, dass der Gedanke einer Beschneidung der als globalisierungsinkompatibel empfundenen nationalen Demokratie durch Übertragung von Regierungsfunktionen an demokratieunabhängige Zentralbanken keine Unterstützer hätte. Eine gewichtige Stimme in diesem Zusammenhang ist der New Yorker Wirtschaftshistoriker Adam Tooze, Verfasser einer eindrucksvollen Studie über die Finanzkrise von 2008 (Tooze 2018). Auf der Grundlage von langen exklusiven Interviews mit dem kleinen Kreis der am damaligen Krisenmanagement unmittelbar beteiligten Bankiers und Zentralbankiers kam Tooze zu dem Schluss, dass es vor allem dem gekonnten und kaltblütigen Handeln seiner Gesprächspartner zu verdanken ist, dass damals die zivilisierte Welt nicht untergegangen ist. Für Tooze und andere, die seine Apotheose der autoritären Superentscheider überzeugend finden – derselben, die vorher die Krise ungerührt hatten heranreifen lassen –, wirft das die Frage auf, ob man nicht überhaupt den Herrschaftsansprüchen des potentiell populistischen Plebs durch Erweiterung der formalen Zuständigkeiten der Zentralbanken nachhaltigere Grenzen setzen könnte als mittels einer neoliberalen Merkatokratie.

Konkret scheint es Tooze dabei um die Utopie einer wohlwollenden geld- und damit weltherrschaftlichen Ausübung von *global governance* durch die *community* der vier oder fünf größten Zentralbanken unter kollegialer Führung der US-amerikanischen Fed zu gehen. Tooze zufolge könnte eine erweiterte Er-

mächtigung der Zentralbank aber auch im Europa der Währungsunion gute Dienste leisten, diesem unglücklich zwischen Nationalstaat und Superstaat, verteilter Souveränität und einheitlicher Währung, nationaler Fiskal- und Wirtschafts- und supranationaler Geldpolitik steckengebliebenen Imperium, dessen Malaise für Tooze unter anderem in dem Konflikt zwischen dem Europäischen Gerichtshof und dem deutschen Verfassungsgericht über das PSPP-Gelderzeugungsprogramm der Europäischen Zentralbank zum Ausdruck kommt. Um die EZB davor zu bewahren, noch einmal einem ähnlich »ungeheure[n] Angriff auf ihre Unabhängigkeit« sowie der »blinde[n] Wut und [dem] Unverständnis« ausgesetzt zu sein, »das sich in der Klage vor dem deutschen Gericht ausdrückt«, so in einem Artikel in der *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung* vom 5. Juli 2020 unter dem Titel »Eine neue Rolle für die EZB«, empfiehlt Tooze eine Neubestimmung des Mandats der Europäischen Zentralbank über die in den Verträgen geforderte Sicherung der Geldwertstabilität hinaus. Dies würde die seit der Finanzkrise eingespielte tatsächliche Praxis der EZB, sachlich-fachlich geboten durch veränderte wirtschaftliche Bedingungen und das gemeinsame Ziel der Verteidigung des Euro, legalisieren und sie damit gegen souveränistische Herausforderungen von unten, durch um ihre Ersparnisse oder ihre Verfassung oder beides fürchtende deutsche Kannitverstans, immunisieren.[43]

Vier Mandatsänderungen empfiehlt Tooze im Besonderen. *Erstens* und vor allem sollen Zentralbanken nicht mehr nur

43 Der von mir im Folgenden kommentierte Aufsatz in der *FAS* ist als politische Intervention gemeint und kann deshalb als praktische Quintessenz aus Tooze' wissenschaftlichem Werk (»der langen Rede kurzer Sinn«) gewertet werden. Eine längere, aber nicht weniger pointierte Fassung findet sich unter dem Titel »The Death of the Central Bank Myth« in *Foreign Policy*, 13.5.2020, ⟨https://foreignpolicy.com/2020/05/13/european-central-bank-myth-monetary-policy-german-court-ruling/⟩, zuletzt aufgerufen am 5.2.2021.

für Geldstabilität, sondern für Finanzstabilität insgesamt zuständig sein, damit »finanzielle Risiken umfassend gesenkt werden«: Preise von Anlagen sollen nicht abstürzen, Vermögenswerte erhalten bleiben, Vertrauensverluste, die in Panikverkäufen enden könnten, sollen vermieden werden usw. Mit der »Verdrängung der Sozialdemokratie« sowie der vollzogenen »Globalisierung« sei die Inflationsgefahr glücklicherweise gebannt; nun gehe es darum, statt der Arbeits- die Finanzmärkte zu stabilisieren: »Zumindest sollte die EZB ein symmetrisches Preisstabilitätsmandat haben, das dem Kampf gegen Rezession und Deflationen das gleiche Gewicht gibt wie der überholten Sorge um die Inflation.« Und weiter: »Damit wäre jede weitere Debatte um Draghis Anleihekaufprogramm aus dem Jahr 2015 beendet« – und auch, so möchte man hinzufügen, über die mit dem Programm und dem *quantitative easing* (QE) allgemein verbundene rasante Zunahme der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheit infolge der geld- und kreditpolitischen Absicherung der (steigenden) Aktien- und Vermögenspreise bei fehlender gewerkschaftlicher Absicherung der Löhne am unteren Ende des Arbeitsmarkts.[44]

44 Hierzu von Interesse auch die Eigentümerstruktur bei Staatsanleihen, für Italien untersucht von Arbogast (2020). Was genau Finanzmarktstabilität bedeuten soll, bleibt im Übrigen offen. Bei dem als dringlich empfundenen Deflationsproblem scheint es vor allem um die Sorge zu gehen, dass bei einem allgemein fallenden nominalen Preisniveau Schuldner ihre Schulden nicht mehr begleichen und Gläubiger an den Insolvenzen ihrer Schuldner zugrunde gehen könnten. Abhilfe schüfe so etwas wie eine zentralbankliche Generalgarantie für den Handel mit *securities*, die so zu *hypersecurities* würden. Dies entspräche der Art und Weise, wie die Anleihekaufprogramme der EZB schon heute Staatsanleihen risikofrei stellen und so, mit dem privaten Bankensektor als Zwischenhändler, sowohl diesen als auch im Prinzip bereits überschuldete Staaten marktfähig halten. Die Immunisierung der Vermögens- und Kollateralbesitzer gegen einen Zusammenbruch ihres postindustriell finanzialisierten Geschäftsmodells bei gleichzeitigem Anstieg prekärer

Zweitens, so Tooze, müsse, »um das Mandat der EZB an die Realität anzupassen, [...] auch ihre Verantwortung für den Erhalt der Währungsunion ausdrücklich formuliert werden«. Dies betrifft zunächst »Spekulationen auf das Auseinanderfallen des Euros« durch »Spekulanten«, die »Feinde der Währungsunion« sind. Einzelheiten bleiben offen,[45] können dies allerdings auch, weil *drittens* der EZB ohnehin »eine allgemeine Notfallkompetenz« übertragen werden soll; schließlich könne man »nicht jede Eventualität vorhersehen«. Da, wie »wir« bei Carl Schmitt gelernt haben, Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand verfügt, muss es erstaunen, oder auch gerade nicht, dass das Thema bei Tooze eher nebenher vorkommt. Allerdings würde man wohl zu Recht vermuten, dass die Tooze'sche Reform die im Fall Griechenland eingesetzte zeitweilige Unterbrechung der Bargeldversorgung eines ganzen Landes zwecks Bekehrung seiner Regierung zu wirtschaftlicher Vernunft nun auch dem legalen Instrumentarium der EZB eingliedern würde. *Viertens* und letztens schlägt Tooze vor, dass der EZB aufgrund der Lehren

Niedriglohnbeschäftigung und zunehmend ungleicher Verteilung scheint im Kern das zu sein, was Tooze unter Stabilisierung der Finanzmärkte versteht. Der von ihm sogenannte »liberale Korporatismus« der 1960er und 1970er Jahre, ihm zufolge »eine gespaltene und unschlüssige Souveränität«, hatte, so Tooze, die »finanzielle Stabilität« immerhin nicht nur »für bessere Geschäftsbedingungen für Unternehmer«, sondern auch für »geringere Arbeitslosigkeit für die Gewerkschaften« geopfert. Das wird sich, schon mangels Gewerkschaften, unter einer konstitutionalisierten Herrschaft der Zentralbanken nicht wiederholen.

45 Siehe die folgende Frage eines Teilnehmers an einem deutschen makroökonomischen Diskussionsforum, das nach Art der Chatham Rules Zitate erlaubt, aber keine Zuschreibungen: »Wer waren jetzt noch mal die Spekulanten in der Griechenland-Krise: die Versicherungsgesellschaften, die im Interesse ihrer Kunden die schlechten Bonds verkauft haben – oder die Hedge-Fonds, die sie in Erwartung des *bail-out* gekauft haben? [...] Es ist schon deprimierend, so einen Antispekulationsauftrag von einem prominenten Wirtschaftshistoriker zu lesen.«

aus Corona zusätzlich noch die Zuständigkeit für die »Herausforderungen des Anthropozäns« übertragen wird, auf dass diese den »von der Europäischen Kommission erarbeiteten Dekarbonisierungspfad [...] für alle wirtschafts- und finanzpolitischen Instanzen bindend« mache – eine auf den ersten Blick unangreifbar erscheinende *Applepie-and-motherhood*-Forderung, die auch die EZB selber als unschuldigen Einstieg in eine Erweiterung ihrer Kompetenzen zu nutzen versucht.[46]

Was nun würde ein derartig »dramatisch« (Tooze) erweitertes Mandat für das Verhältnis der EZB zu den parlamentarischen Regierungen der Mitgliedsländer der Währungsunion bedeuten, und welche Folgen hätten beide, Mandat und Verhältnis, für die Unabhängigkeit der Zentralbank einerseits und die Souveränität der Staaten oder auch der Europäischen Union andererseits? Hier, an einer, wenn nicht überhaupt der Schlüsselstelle seines Texts, wird Tooze so wortkarg wie oberflächlich – so sehr, dass der aufmerksame Leser die Absicht merkt und, wenn er sie nicht teilt, nur verstimmt sein kann. Das erweiterte Mandat, so Tooze, würde »einfach den Platz widerspiegeln, den sich die Zentralbanken in den vergangenen Jahren geschaffen [!] haben«. Und weiter: »Sie [die Zentralbanken] kämpfen nicht gegen die Regierung« – wer ist in der Währungsunion »die Regie-

46 Damit wäre sie nicht allein. Seit Juni 2020 ist »climate change« Teil des »financial stability mandate« der Bank of England. Dies dürfte mehr sein als eine freundliche PR-Geste für die Anhänger von Fridays for Future. Vor dem Hintergrund des Bestehens aller Zentralbanken auf ihrer »Unabhängigkeit« würde deren Adoption von Themen, die bisher demokratischer Politik vorbehalten waren, wenn erfolgreich, eine substanzielle Entleerung der Letzteren zugunsten von Organisationen bewirken, die institutionell gegen majoritär-elektorale Politik abgeschirmt sind und bleiben wollen. Was die Klimapolitik als solche angeht, so impliziert ihre Übergabe an die Zentralbanken zweierlei: dass sie erstens verteilungsneutral und zweitens demokratisch nicht im erforderlichen Maß durchsetzbar ist – beides zweifelhaft genug.

rung«? –, »sondern Seite an Seite. Die Unabhängigkeit, die wir [?] schätzen, beinhaltet die Freiheit des Urteils, den Schutz vor unmittelbarer [?] politischer Einmischung und die unabhängige Autorität, die Instrumente der Geldpolitik in dem Tempo anzuwenden, das die Umstände [?] erfordern.« Auch Tooze sieht, dass die EZB damit einen beträchtlichen Teil dessen übernehmen würde, was heute noch formal in die Zuständigkeit gewählter Regierungen fällt. Was diesen dann noch bliebe, lässt er offen. Indirekt eingeräumt wird, dass die Zentralbank diskretionäre Regierungsmacht ausüben würde, die in einer nominell noch immer demokratischen Verfassung irgendwie legitimationsbedürftig wäre; was Tooze hier vorschwebt, ist eine »ausgewogene« Verfassung, in welcher »die Zentralbank regelmäßig sowohl der sachkundigen öffentlichen Meinung [?] als auch dem Europäischen Parlament Rechenschaft ablegt [?]«. Auch sollten »ihre Handlungen [...] vor dem Europäischen Gerichtshof anfechtbar [?] sein«, wobei unklar bleibt, wie sich die sachkundige von der nicht sachkundigen öffentlichen Meinung unterscheidet, mit welchen Folgen Rechenschaft gelegt und auf welcher Grundlage Anfechtung möglich sein soll. Allerdings solle das Mandat der EZB ohnehin »nach dieser Neudefinition nicht wieder zu einem unangreifbaren Tabu erstarren«. Vielmehr solle es »regelmäßig diskutiert und neu definiert werden, wenn es die Umstände und die politische Argumentation [?] erfordern«; wer das tun soll, bleibt offen. Wirklich nötig würde dies freilich sowieso nur dann, wenn die »allgemeine Notfallkompetenz« der EZB wider Erwarten für eine expansive Neuauslegung ihrer Zuständigkeit nicht ausreichen sollte.

Toozes Vorschlag läuft, wie er selber deutlich macht, auf eine »Politisierung« der EZB bei gleichzeitiger Bewahrung ihrer Unabhängigkeit hinaus, auf Kosten von mehrheitsdemokratischen Institutionen, die in Demokratien ein Monopol auf diskretionäre Politik haben müssten. Soweit Politisierung doch noch so etwas wie Rechenschaftspflicht impliziert, wird diese minimali-

siert, indem sie von satisfaktionsfähigen elektoralen Institutionen weg und zu einer »sachkundigen« Öffentlichkeit, einem zu legislativen Initiativen nicht ermächtigten »Parlament« – dem der EU – und einem supranational enthusiasmierten *De-facto*-Verfassungsgericht ohne Verfassung hin verlagert wird. Unerwähnt bleiben dabei substantielle Fragen, wie beispielsweise die eines politisierten Gebrauchs von Konditionalität in Zusammenhang mit der europapolitischen Absicherung von Mitgliedstaaten gegen einen Verlust ihrer Kreditwürdigkeit. Soll die EZB als Gegenleistung für diskretionäre Frischgeldzufuhr verlangen können, dass Staaten in der Eurozone ihre Haushalte kürzen, Flächentarife abschaffen oder unliebsame Regierungschefs absetzen, wie in der Vergangenheit geschehen? Und kann sie Konditionalität unterschiedlich streng handhaben, indem sie bei weniger genehmen Regierungen auf ihr besteht, während sie sie bei anderen wohlwollend vernachlässigt?

Eine formelle Erweiterung der Zuständigkeit der EZB wäre in der wirklichen Welt nur mit erheblichem politischem Aufwand möglich, wenn überhaupt. Dabei soll es doch, laut Tooze, allein darum gehen, eine trotz ihrer zweifelhaften Rechtmäßigkeit eingespielte Praxis zu legalisieren – eine Praxis, die auch von der deutschen Bundesregierung nicht nur geduldet, sondern ermutigt wird und tatsächlich gerade deshalb ermutigt werden kann, weil sie verdeckt stattfindet oder als Abfolge von allfälligen Rettungsmaßnahmen nach dem Motto »Not kennt kein Gebot«. Tooze geht es darum, diese gegen die Obstruktion deutscher Oberrichter abzusichern und damit den prekären Zwischenzustand zwischen nationalstaatlicher und supranationaler Zuständigkeit durch progressive Entmachtung der Mitgliedstaaten nach oben hin aufzulösen. Woher »wir« die hierfür notwendigen Mehrheiten nehmen sollen, lässt er offen; auch bleibt das heute durchaus prohibitive politische Risiko außer Acht, mit einer Vertragsänderung populistische Hunde zu wecken. Ohnehin erscheint ein Vorschlag wie der von Tooze aus Sicht er-

fahrener Machtausüber als eher peinlicher Ausdruck intellektuellen Übereifers, den man besser im Zaum hält – zumal die deutsche Bundesregierung die faktische Mandatserweiterung der EZB gefahrloser auch durch Ernennung von weniger penib-len, »proeuropäischen« Karlsruher Verfassungsrichtern absichern kann. Eine Initiative wie die von Tooze vorgeschlagene täte der mühsam aufgebauten politisierten Herrschaft nicht *der*, sondern *durch die* Technokratie, der »Fassadentechnokratie« gewissermaßen, einen Bärendienst: gut gemeint, aber strategisch daneben, weil sie im absehbaren Ergebnis die Technokratie der Zentralbank mit uneinlösbaren Legitimationsforderungen für Entscheidungen belasten würde, die ihrem (kapitalistischen) Wesen nach nur auf der imperialen Hinterbühne getroffen und politisch abgesichert werden können.

Zwei Gründe sind es vor allem, weshalb Zentralbanken den Regierungen das Geschäft des Regierens, innen- wie außenpolitisch, nicht oder nur unter der Hand abnehmen können. Zum einen gibt es schlechthin keine kanonische Theorie der Geldpolitik, schon weil es keine kanonische Theorie des Geldes gibt. Tatsächlich ist das Geld wahrscheinlich die rätselhafteste und am wenigsten beherrschbare Institution nicht nur der modernen Gesellschaft, sondern jeder Gesellschaft, in der es Geld gibt.[47] Wer mit Geldpolitik wirtschafts- oder sozialpolitische Ziele zu erreichen sucht, betritt eine *terra incognita* und läuft Gefahr, nichtintendierte Nebenwirkungen von potentiell gigantischem Ausmaß hervorzurufen, von Inflation bis Deflation, von Kapitalschwemme bis Kapitalschwund, einschließlich der Erfindung neuer Geldformen durch Marktteilnehmer, denen das offizielle Geld für ihre Zwecke ungeeignet erscheint. Geld ändert ständig seine Gestalt, und immer wieder überraschend auch für die, die vorgeben, sich mit ihm auszukennen. Dies ist wohl einer der

47 Dazu Aglietta (2018), Degens (2013), Huber (2018), Ingham (2013), Mayer (2015), Türcke (2015) und Vogl (2015).

Gründe, weshalb man in den Memoiren pensionierter Zentralbankchefs immer wieder darüber belehrt wird, dass eine Zentralbank zu leiten keine Wissenschaft sei, sondern eine Kunst, und dass es dabei in erster Linie auf das richtige »Gespür« ankomme, auf Vertrauen und das Zuversicht einflößende Auftreten, die »Psychologie«.[48]

Zweitens und zugleich sind Zentralbanken, insbesondere wenn sie von der jeweiligen Regierung unabhängig sein sollen, in der Gesellschaft und ihrer Politik nicht verankert und sollen es auch nicht sein. Soweit sie außerhalb des Staatsapparats überhaupt in irgendeiner Umwelt verwurzelt sind, ist dies die Finanzindustrie – deshalb, weil ihre »psychologischen« Instrumente in erster Linie hier wirken müssen; ohne einen funktionsfähigen und -willigen Finanzsektor, der die Politik der Zentralbank richtig zu »lesen« versteht, verfügt Geldpolitik nicht über den Transmissionsmechanismus, den sie braucht, um »am Boden« einen Unterschied zu machen. Zentralbanken benötigen das Vertrauen der privaten Geldwirtschaft mehr als alles andere; auch deshalb sind viele von ihnen bis heute, allen voran die US-amerikanische Federal Reserve, mindestens teilweise in privatem Eigentum, was ihre Sonderstellung als Brücke zwischen Banken- und Staatenwelt sowohl institutionell befestigt als auch zum Ausdruck bringt.[49]

Nicht verankert sind Zentralbanken dagegen, wie gesagt, in

48 Siehe die Memoiren von Mervyn King (2016), Adair Turner (2016) und Paul Volcker (2018) oder die Biographie von Sebastian Mallaby über Alan Greenspan (2016).

49 Zur Rolle von Zentralbanken als intermediäre Institutionen zwischen privater Geldwirtschaft und Staat Vogl (2015) sowie, Vogl kommentierend, Streeck (2018c). Zum Klassen- bzw. Sektorcharakter der Zentralbanken neuerdings Braun (2020) sowie Walter und Wansleben (2019). Siehe auch Fontan (2018) über die unterschiedlich harten Konditionalitäten der Europäischen Zentralbank (»double standard«) gegenüber Staaten einerseits und Finanzmärkten anderserseits.

der Gesellschaftswelt, in die Staaten und Regierungen zur Sicherung ihrer Legitimität hineinreichen müssen, mittels Parteien und Gewerkschaften oder Polizei und Geheimdiensten oder allen zusammen. Nur diese können, auf jeweils eigene Weise, die unvermeidlichen Enttäuschungen abarbeiten helfen, wenn Regieren die Ablehnung als gerecht empfundener Erwartungen zugunsten von anderen, ebenso empfundener einschließt, selbst wenn es nur um die zeitliche Reihenfolge ihrer Bedienung geht. Wo über Legitimität und Dringlichkeit von Wünschen nicht gewaltsam entschieden werden kann, insbesondere wenn Verteilungsfragen und die Gestaltung sozialer Ungleichheit anstehen, werden Entscheidungsprozesse erforderlich, die als ergebnisoffen erscheinen und angesehen werden können – in denen Alternativen *coram publico* zur Sprache kommen, repräsentiert von unterschiedlichen, miteinander ringenden Fraktionen der politischen Klasse, im Rahmen von Institutionen, die eine Sondierung und konkurrierende Formulierung der Wünsche und Erwartungen der Betroffenen vorsehen und die Möglichkeit bieten, nicht gehaltene Versprechen mittels Ablösung der zunächst siegreichen Fraktion durch andere Versprechen zu ersetzen. Nichts davon kann eine Zentralbank leisten, ungeachtet der immer häufiger zu hörenden Betonung der Notwendigkeit einer besseren »Kommunikation« der Geldpolitik, die jedoch dem Wesen von Zentralbankpolitik entsprechend immer nur einseitig von oben erfolgen kann: nicht als Dialog, sondern nur als Verkündung, und »psychologisch« instrumentalisiert auf ein gerade verfolgtes wirtschaftspolitisches Ziel hin.[50]

50 Zur gewachsenen Bedeutung der Kommunikation von Zentralbank-Entscheidungen Braun (2015; 2016). In diesem Zusammenhang ebenfalls von Interesse ist die kürzliche Ernennung der deutschen Wirtschaftswissenschaftlerin Isabel Schnabel zum Mitglied des Direktoriums der EZB, in welcher Eigenschaft sie sich laut *Handelsblatt* vom 11.2.2020 vorgenommen habe, »in Deutschland für ein besseres Verständnis der Geldpolitik zu werben. Vor der Juristischen Studiengesellschaft in

Die Hoffnung auf eine Herrschaft der Zentralbanken ist die jüngste Zuflucht der Großstaater – ihr neuester Plan A für einen Durchbruch nach oben aus dem postneoliberalen Patt, hin zu mehr Zentralisierung und einer Ablösung »populistisch«-demokratischer Politik durch kluge, elitäre Technokratie. Auch für diesen Plan dürfte freilich, wie für seinen neoliberalen Markt-vor-Staat-Vorgänger, das Brecht'sche Verdikt gelten: »Geh'n tun sie beide nicht«.[51] Ob es der Markt sein soll, der Gerechtigkeit auf eine ihm überlassene Gesellschaft ausschüttet, oder die makroökonomische Weisheit einer als so allwissend wie wohlwollend vorgestellten Ökonomenzunft: Wenn von Nichteingeweihten verlangt wird, asymmetrische Opfer im Interesse eines gemeinen Wohls zu bringen, dessen Definition sie sich taten-, wehr-, kampf- und verständnislos von irgendwelchen Markt- oder Theoriekräften vorschreiben lassen sollen, werden sie früher oder später von sich hören lassen, je länger desto unüberhörbarer.

Zumal der Klassencharakter nicht nur der Merkato-, sondern auch der Technokratie offenkundig ist. Was Letztere angeht, so gilt dies nicht nur für deren Zielverschiebung von Inflationsbekämpfung zu Finanzmarktstabilisierung. Wie gesagt gehört es

Karlsruhe sagte sie [...], eine auf ›Halbwahrheiten und falschen Narrativen‹ beruhende Kritik an der EZB sei ›gefährlich, weil sie nicht nur das Vertrauen in die gemeinsame Geldpolitik bedroht, sondern auch den Zusammenhalt in Europa‹«. Laut *Die Welt* vom 23.10.2019 sehe Schnabel, von der Zeitung beschrieben als »meinungsstark, kommunikativ und vor allem eine überzeugte Europäerin«, es als ihre Aufgabe an, »die Geldpolitik der Öffentlichkeit stärker als bisher zu vermitteln«. Allerdings gelte es dabei, so habe Schnabel getwittert, »die Unabhängigkeit der EZB zu respektieren *und keine Erwartungen an sie zu richten*« (meine Hervorh., WS).

51 »Ja mach nur einen Plan / sei nur ein großes Licht! / Und mach dann noch 'nen zweiten Plan / geh'n tun sie beide nicht.« Bertolt Brecht, »Das Lied von der Unzulänglichkeit«, aus: *Die Dreigroschenoper* (1928).

zu den Kernaufgaben von Zentralbanken, für das Wohlergehen der Privatbanken zu sorgen, auf deren Funktionsfähigkeit als quasi öffentliche Einrichtungen – Sicherstellung des Zahlungsverkehrs, der Bargeld- und Kreditversorgung sowie der Offenmarktpolitik der Zentralbanken selber – sie angewiesen sind. Soweit Banken aber zugleich auch auf Gewinnerzielung ausgerichtete kapitalistische Unternehmen sind, müssen Zentralbankiers sich in die Schwierigkeit einfühlen können, beide Funktionen zu verbinden; dazu gehört, ab und zu ein Auge zuzudrücken, wenn es um finanzunternehmerische »Innovationen« geht, und generell Empathie für den anstrengenden Spagat der Finanzwirtschaft zwischen den Interessen der Allgemeinheit und denen ihrer Anteileigner, zwischen öffentlich und privat, zwischen Infrastruktur und Plusmacherei zu entwickeln. Auch deshalb werden wohl die Chefs von Zentralbanken nicht selten aus den Reihen der Chefs von Privatbanken rekrutiert – ein Beispiel unter anderen der frühere Europa-Direktor von Goldman Sachs, Mario Draghi, der es zum Präsidenten der Europäischen Zentralbank brachte. Erwartungen, dass die krisengeschüttelten Bürger der westlichen Altdemokratien sich zugunsten von Institutionen dieser Art zu einem vertrauensvollen Verzicht auf nationale Politik und Demokratie verstehen könnten, können eigentlich auf nichts anderes gestützt sein als auf zweckoptimistisch-verzweifelte Realitätsverleugnung.

Global governance als liberales Imperium

Global governance suggeriert Herrschaft ohne Herrscher, mit sanften Mitteln, geeint in gutem Willen, Sachverstand und Verantwortungsgefühl, mit Bildern im Hintergrund von Gipfeltreffen, Expertenrunden, Klima- und Gesundheitskonferenzen. Ih-

re Beschwörung gehört zu einem Politikverständnis, in dem Institutionen als verfestigte Form gemeinsamer Werte und einverständlich gesetzter Normen erscheinen, bei denen es nicht um Herrschaft und Verteilung von und durch Macht, sondern um Problemlösung durch Intelligenz geht, wo des einen Problem auch das des anderen ist und nicht seine Lösung, wo nicht Profit das Ziel ist, sondern das gute Leben für alle. Mitgedacht, als Ergebnis wie Voraussetzung von *global governance*, ist eine »liberale«, also multilaterale und regelgebundene internationale Ordnung, mit ihrem Flair von gleicher Freiwilligkeit und normativer Gemeinsamkeit – ein egalitäres Nebeneinander souveräner Staaten, die, wenn es die Sache erfordert, ihre Souveränität vernünftig in egalitär institutionalisierten gemeinsamen Organisationen zu bündeln bereit sind. Von Kapitalismus, seiner ihm eigenen eigenwilligen, ihn nach seinen Gesetzen vorantreibenden, nur unter Risiken zu missachtenden Akkumulationslogik als restriktiver Bedingung politischen Handelns, als zur Politik mit ihrer Staats- und Imperiumslogik hinzutretender paralleler Triebkraft von Gesellschaftsentwicklung, ist in der Welt der *global governance* nicht die Rede.

Mittlerweile ist bekannt, wie oberflächlich und »ideologisch«, also interessendienlich, dieses Bild ist. Tatsächlich bestanden und bestehen in dem nach dem Zweiten Weltkrieg ausgebauten Staatensystem der Liberalen Internationalen Ordnung[52] immer krasse Machtunterschiede zwischen einem politischen und einem wirtschaftlichen Zentrum und ihren verschiedenen, mehr oder weniger eng an sie gekoppelten Peripherien. Karl Polanyi hat, wie wir uns erinnern, die auf Erweiterung und, im Prinzip, auf Weltherrschaft gerichtete Dynamik der Vereinigten Staaten als globaler Macht nach 1945 präzise beschrieben und sich zu Recht gesorgt, dass durch sie die Chance auf eine plurale Weltordnung und damit auf einen blockfreien dritten Weg zu regio-

52 Siehe oben, Einleitung, S. 54.

naler Planung zunichtegemacht werden könnte. Materiell, so Polanyi, ging es bei den imperialen Ambitionen des amerikanischen Staates und des amerikanischen Kapitalismus, bis zur Ununterscheidbarkeit ineinander verwoben, um die Erstreckung der amerikanischen Version einer kapitalistischen politischen Ökonomie – der Kapitalismus als Amerikanismus – auf den Rest der Welt, um die Einigung der Welt unter den USA als Weltstaat und Weltregierung; dieser Zusammenhang prägte den Aufstieg des US-amerikanischen Imperiums ebenso wie seine Stagnation und seinen Niedergang nach seinem scheinbar endgültigen Sieg nach 1990.[53]

Die Geschichte der internationalen Ordnung seit den 1990er Jahren muss vor dem Hintergrund einer allmählichen Verschiebung der Machtverhältnisse zwischen den USA und den mit ihnen verbundenen Klein- und Mittelstaaten verstanden werden. Letzteren diente die Selbstbeschreibung des Imperiums als multilateral und regelgebunden immer wieder zu Appellen an seine Supermacht, auf Alleingänge zu verzichten und ihre Politik mit ihren Klientenstaaten abzustimmen. Andererseits nutzten die USA das formelhafte gemeinsame Bekenntnis zu Multilateralismus und Regelgebundenheit zur Legitimation ihrer Rolle als Hegemonialmacht in einem Imperium, das als Gegenbild zu dem der UdSSR als demokratisch gelten wollte und musste. Dies bedeutete nicht, dass die amerikanische Politik sich ihr »exorbitantes Privileg«[54] nehmen lassen wollte, für sich selbst von Fall zu Fall zwischen Multi-, Bi- und Unilateralismus frei zu wählen. Ebenso wenig bedeutete es, dass die Mitgliedschaft im Impe-

53 Zur Entstehung und Struktur des US-amerikanischen Imperiums nach 1945 unter vielen anderen Anderson (2013a; 2013b), Baran und Sweezy (1966) sowie Panitch und Gindin (2013).

54 Der Ausdruck stammt von dem damaligen französischen Finanzminister, Valéry Giscard d'Estaing und bezog sich ursprünglich auf die Möglichkeit der USA, sich als Herausgeber der Weltreservewährung international in ihrer nationalen Währung unbegrenzt zu verschulden.

rium der USA völlig freiwillig gewesen wäre oder hätte sein können, auch wenn ähnlich offenherzige Formulierungen des hegemonialen Fremdbestimmungsanspruchs wie die Breschnew-Doktrin vermieden wurden.[55] Und schließlich ließen es die USA, liberales Imperium oder nicht, während ihrer Zeit als Hegemonialmacht dort, wo es ihnen zweckmäßig schien, nicht an militärischer Gewalt fehlen, vor allem nicht, wenn es um die Unterstützung proamerikanischer Staaten und Regierungen ging, an deren Treue zum hegemonialen Zentrum diesem gelegen war.

Das US-amerikanische liberale Imperium und die von ihm stipulierte, ihrem Anspruch nach multilateral-regelgebundene internationale Ordnung zeichneten sich von Anfang an durch eine charakteristische Interaktion von Gewalt und Konsens aus, zwei Machtquellen, die sich manchmal ergänzten, sich manchmal aber auch in die Quere gerieten. Nach 1990 lässt sich die von den USA in Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung proklamierte *New World Order* als Ersatz für jenen neoliberalen globalen Einheitsstaat verstehen, der auch nach dem Ende der Sowjetunion eine Utopie bleiben musste. Ein Imperium mit nach wie vor souveränen Einzelstaaten, machtpolitisch aber so geordnet, dass nationale Souveränität keine entscheidende Bedeutung mehr haben würde, erwies sich damals als die einzig mögliche, wenn auch vielleicht nur zweitbeste Lösung für eine zentral durchgesetzte Vereinheitlichung der Welt als grenzenloser Ort globaler Kapitalakkumulationsketten und expandierender Wachstumshorizonte. Bevor ich darauf eingehe, warum auch diese Variante neoliberaler globaler Inte-

55 Die Vermutung liegt nah, dass noch in den 1970er Jahren ein Versuch Italiens oder auch Westdeutschlands, aus der NATO auszutreten, auf ähnliche Weise beantwortet worden wäre wie auf der anderen Seite des »Eisernen Vorhangs« der »Prager Frühling«; jedenfalls war das eine häufig geäußerte Befürchtung des Führers der Kommunistischen Partei Italiens, Enrico Berlinguer, in den Jahren vor und nach der Ermordung Aldo Moros.

gration heute als gescheitert zu betrachten ist – warum, in anderen Worten, auch die neoliberalisierte liberale internationale Ordnung nicht mehr als Durchbruchspfad nach oben in Richtung auf einen neoliberalen Großstaat unter Ausschaltung oder gar Abschaffung von Nationalstaatlichkeit in Frage kommt –, möchte ich in acht Punkten kurz auf einige allgemeine Eigenschaften von Imperien und liberalen Imperien eingehen, die auch für das heute im Zerfall begriffene US-Imperium und für die Europäische Union gelten.

(1) Wie andere Herrschaftsformen auch stehen zwischenstaatliche Imperien unter Druck, sich oberhalb des ihnen unterliegenden Machtverhältnisses mit Legitimität auszustatten, um eine Überforderung ihrer Gewaltmittel zu vermeiden. Ein Bekenntnis des Zentrums zu einer für alle Staaten des Imperiums geltenden Regelbindung kann hierfür vonnöten sein. Damit der gewünschte Effekt erzielt wird, darf die Selbstbindung der Hegemonialmacht nicht ausschließlich rhetorischer Natur sein. Wie weit der Hegemon dabei gehen muss, und in welchem Ausmaß er sich im Notfall von den vorgeblich auch ihn bindenden Regeln freisprechen kann, hängt von den Machtverhältnissen ab, insbesondere davon, wie abhängig die anderen Staaten und ihre politischen Eliten von seinem guten Willen sind und umgekehrt.

(2) Ein liberales Imperium kontrolliert die Staaten an seiner Peripherie vorzugsweise nicht durch militärische Besetzung, sondern mit Hilfe zuverlässig wohlgesinnter lokaler Regierungen, die idealiter von einer Mehrheit der jeweiligen Bevölkerung getragen werden. Imperiale Ordnungen lassen sich als auf Interelitenbeziehungen gegründete Staatensysteme beschreiben, deren Hegemonialmächte ein ausgeprägtes Interesse an der Innenpolitik der anderen zum Imperium gehörenden Staaten entwickeln.

(3) Generell gilt, dass internationale Hegemonialmächte, wie innenpolitische Herrscher auch, nur dann auf dauerhafte Ge-

folgschaft zählen können, wenn sie den von ihnen Beherrschten als Gegenleistung für ihre Folgebereitschaft etwas »liefern« – von Sicherheit und Ordnung bis zu Brot und Spielen. Selbst die Barone des Mittelalters, deren Bauern ihnen leibeigen waren, zahlten für den an sie zu entrichtenden Zehnten und die für sie zu leistenden Hand- und Spanndienste, indem sie den Bauern Schutz vor marodierenden Banden oder konkurrierenden Baronen boten. Auch der mächtigste Hegemonialstaat wird, wenn er auf Dauer im Sattel sitzen will, so etwas wie gute Regierung abliefern müssen, je niedriger das Machtgefälle zwischen Zentrum und Peripherie, desto mehr.

(4) In einem liberal organisierten Imperium zählen »Werte«, genauer: eine hegemoniale »Kultur«, mehr als in einem auf Gewalt gegründeten, etwa im Kolonialismus. Auch dort aber legten Herrscher und, teilweise, Beherrschte Wert darauf, eine zivilisatorische Mission des Zentrums zu definieren, auf die man sich berufen konnte. Dies war nicht nur in der seinerzeit so genannten »freien Welt«, sondern auch im ehemaligen Ostblock der Fall – die Breschnew-Doktrin diente ja vorgeblich der Verteidigung eines mit dem Sozialismus erreichten höheren Zivilisationsniveaus, dessen Unterschreitung einen historischen Rückschritt bedeutet hätte. Werte dieser Art sind besonders nützlich bei der Sozialisation lokaler Eliten, die als Agenten indirekter Herrschaft den Zusammenhalt des Imperiums vom Rand her sichern sollen. Die Universitäten, Akademien und anderen Bildungseinrichtungen des Zentrums, insbesondere im hochkulturellen Bereich, spielen hier eine wichtige Rolle, vergleichbar derjenigen der Missionare des Kolonialzeitalters. So fungieren beispielsweise die Universitäten Großbritanniens und der Vereinigten Staaten als unentbehrliche Mechanismen für den Zusammenhalt der jeweiligen Imperien in ihrer sich ändernden historischen Form; Entsprechendes gilt in abgeschwächter Weise für Frankreich.

(5) Für das Zentrum eines Imperiums ergibt sich eine mehr

oder weniger explizite Kosten-Nutzen-Rechnung, bei der der Ertrag seiner Hegemonie in Gestalt von Tributen aller Art, direkten wie indirekten, gegen die Kosten der Durchsetzung und Aufrechterhaltung seiner Vorherrschaft verrechnet wird. Derartige Rechnungen sind kompliziert und müssen von Fall zu Fall sehr unterschiedliche und häufig schwer zu quantifizierende Sachverhalte einbeziehen. Für die Stabilität eines Imperiums dürften aber die Einschätzung und Dynamik seiner Kosten und Erträge für seine Zentralmacht von entscheidender Bedeutung sein. Wenn die Kosten steigen, ohne dass die Erträge ebenfalls zunehmen, oder wenn die Erträge sinken, ohne dass die Kosten gesenkt werden können, geraten Imperien an einen Punkt, an dem sich ihre Auflösung abzeichnet.

(6) Kosten und Nutzen von Imperien als asymmetrische internationale Allianzen zwischen nationalen Eliten müssen im Zusammenhang mit der Sozialstruktur der beteiligten Länder betrachtet werden. Die innerhalb von internationalen Elitenkoalitionen verteilten Vorteile müssen je nach nationalen politischen Machtverhältnissen mit Nichteliten geteilt werden; ebenso können die für den imperialen Zusammenhalt anfallenden Kosten von den Eliten einer Hegemonialmacht deren Nichteliten in unterschiedlichem Ausmaß angelastet werden. Imperien können für Nichteliten zu teuer werden, auch wenn sie für die Eliten immer noch Gewinn bringen. Als Interelitenallianzen müssen Imperien ein Interesse daran entwickeln, die Bevölkerungen ihrer Länder dadurch kooperativ zu halten, dass sie sie an den Vorteilen des Imperiums beteiligen; unter demokratischen Bedingungen kann das teuer und gelegentlich prohibitiv teuer werden.

(7) Ebenso wichtig wie die Einbindung bodenständiger nationaler Nichteliten ist die Kultivierung eines Anscheins gleicher staatlicher Souveränität aller, auch der peripheren Länder eines Imperiums. Erhebliche symbolische Anstrengungen sind erforderlich, um Letztere nicht als Vasallen der Hegemonialmacht

und die Zusammenarbeit mit ihr nicht als Herrschaftsverhältnis, sondern als Allianz erscheinen zu lassen. »Weiche« Machtmittel scheinen hier von essentieller Bedeutung zu sein. Andererseits müssen Hegemonialmächte grundsätzlich die Möglichkeit haben, periphere Regierungen, die sich aus irgendwelchen Gründen gegen sie stellen, abzulösen und durch bessere Verbündete zu ersetzen. »Einmischung in die inneren Angelegenheiten« anderer, formal souveräner Staaten wird so alltäglich, wenn auch nicht weniger prekär. Um die daraus resultierenden Konflikte latent zu halten, bedarf es feinfühliger Umgangsformen und ausgefeilter Rituale, die freilich niemals garantieren können, dass nicht doch gelegentlich symbolische Kränkungen eintreten, die anschließend mühsam abgebüßt werden müssen.

(8) Liberal organisierte Imperien, die Unbotmäßigkeiten nicht einfach durch Entsendung von Truppen beenden können, leiden an inhärenter Instabilität. Freundlich gesinnte Regierungen an der Peripherie können ihre Macht einbüßen; die Suche nach zuverlässigen Nachfolgern kann dauern oder erfolglos bleiben; die Kosten der Hegemonie können den Nichteliten des Führungsstaates zu hoch werden; die von den Staaten der Peripherie geforderten Entschädigungen können die Zahlungsfähigkeit der Hegemonialmacht übersteigen; und das Machtgefälle zwischen Zentrum und Peripherie kann sich zugunsten der Letzteren verändern, etwa wenn ein konkurrierendes Machtzentrum den Markt für politische Allianzen betritt. Wo eine Hegemonialmacht sich gezwungen sieht, von indirekten zu direkten Herrschaftsmethoden überzugehen, meist an den äußeren Rändern des Imperiums, so wie die USA in ihren zahlreichen weltweiten Militäreinsätzen seit 1945, kann dies ihrer heimischen Bevölkerung irgendwann zu teuer werden, besonders wenn Einsätze in Niederlagen enden. Generell ist damit zu rechnen, dass die Stabilität imperialer Systeme abnimmt, wenn mit ihrer Expansion die Kontrollspanne der Hegemonialmacht wächst und die Komplexität der von ihr zu regulierenden Parti-

kularinteressen sowie der durch Regierung zu lösenden Probleme zunimmt.

Global governance in ihrer imperialen Gestalt, als politische Ordnung für einen global expandierenden Kapitalismus mit den USA als Hegemonialmacht, hat sich auf besondere Weise als instabil erwiesen. Ein kapitalistisches Imperium steht seiner Natur nach unter Expansionsdruck; aber wenn es ihm nachgibt, nimmt seine interne Heterogenität zu und mit ihr wachsen die für seinen Zusammenhalt aufzubringenden Kosten. Zugleich muss ein liberal organisiertes Imperium direkte Gewaltanwendung nach Möglichkeit vermeiden, weshalb es bereit und in der Lage sein muss, die Staaten an seiner Peripherie, genauer: ihre Eliten, durch Gewährung materieller Vorteile zufriedenzustellen; dies aber kann auf Kosten der eigenen Bevölkerung gehen. Dabei sind der Druck und die Versuchung groß, sich bei der Ausdehnung des Imperiums zu übernehmen. Für das US-amerikanische Imperium der neoliberalen Ära war dieser Punkt erreicht, als es in den späten 1990er Jahren, in der Zeit der Hyperglobalisierung, versuchte, sich auch noch Russland unter Jelzin und – 2001 durch Aufnahme in die WHO – China unter Deng Xiaoping anzugliedern. Dass China sich anschließend in kürzester Zeit zu einem wirtschaftlichen und weltpolitischen Rivalen entwickelte, war eine unbeabsichtigte Nebenfolge, die der kurzen Hoffnung auf ein tatsächlich globales »westliches« Imperium ein Ende setzte. Zugleich erhöhte es die Kosten des imperialen Zusammenhalts, indem es formal souveränen Ländern am Rande des Imperiums die Möglichkeit eröffnete, für ihre Fügsamkeit gegenüber dem »Westen« einen höheren Preis zu verlangen.[56]

56 Ich habe oben in diesem Kap. (S. 262-267) in Zusammenhang mit dem Scheitern der Institutionen der Hyperglobalisierung ein Beispiel dafür gegeben, wie veränderte Umstände die US-amerikanische Kosten-Nutzen-Rechnung verschlechterten und die innenpolitische Unterstützung

Der Aufstieg Chinas zu einem weltpolitischen Rivalen der USA hat die Vorstellung von *global governance* in einem weltumspannenden westlich-kapitalistischen Imperium mit den USA im Zentrum als Vorstufe oder auch Minderform einer einheitsstaatlichen Weltordnung endgültig utopisch werden lassen. Allerdings wäre auf die Dauer ohnehin kein auf einen hyperglobalisierten Weltkapitalismus orientiertes Imperium zu stabilisieren gewesen, weil seine Regierungsfähigkeit durch seine ihm abverlangte Kapitalismusfähigkeit systematisch untergraben worden wäre. Die Ursache hierfür ist eine strukturell und politisch in die LIO, vor allem aber in ihre neoliberale imperiale Ausformung eingebaute thematische Selektivität, die es beispielsweise ermöglichte, Kapitalmobilität global zu institutionalisieren, nicht aber Steuerflucht zu verhindern; Schutz für »geistiges Eigentum«, nicht aber gegen *brain drain* zu gewähren; die USA gegen Terrorismus, nicht aber die Welt gegen den Klimawandel zu sichern usw. Im Folgenden gehe ich genauer auf einen in der Corona-Krise sichtbar gewordenen weiteren Grund für die Dysfunktionalität einer organisierten imperialen Weltordnung ein, nämlich dass deren *manifest destiny*, die Ermöglichung grenzüberschreitender kapitalistischer Expansion, eine realistische Berechnung und effiziente Allokation der Kosten der Globalisierung nicht zulässt und dadurch das globale Regime zu struktureller Verantwortungslosigkeit verurteilt.

für die globale Hegemonie der USA untergruben. Weltpolitik war nach verschiedenen militärischen Niederlagen oder jedenfalls Nichtsiegen in den USA nicht mehr attraktiv; die Rolle der USA als Weltpolizist inspirierte niemanden mehr, nachdem die Verhängung von Strafmandaten und die Kassierung der Bußgelder schwieriger geworden waren; die durch Fracking ermöglichte Energie-Autarkie entwertete einen Teil der Gründe für außenpolitische Anstrengungen; und die Deindustrialisierung des Landes, bewirkt durch die von den USA bestimmte Entwicklung der globalen Ökonomie nach 1990, resultierte in Forderungen nach einer protektionistischen »America-first!«-Politik.

Corona: Die (lange versteckten) Kosten der Globalisierung

Es hat einige Zeit gebraucht, bis Anfang der Nullerjahre die Erkenntnis zu den politischen Klassen des Globalisierungskapitalismus durchgedrungen war, dass Globalisierung, solange es noch so etwas wie Demokratie gibt, eine Kompensation der Verlierer in ihren Ausgangsländern verlangt – dass sie, wenn sie nachhaltig sein soll, tendenziell nicht weniger, sondern mehr umverteilende Sozialpolitik erfordert.[57] Versprechungen nach Art von Clinton, Blair und Schröder, wonach die von der Globalisierung zu erwartende Wohlstandsflut alle Boote gleichermaßen heben wird, kleine wie große,[58] werden unglaubwürdig, wenn sich herausstellt, dass die Anpassungslasten des globalisierungsbedingten Strukturwandels sich auf bestimmte Regionen und Klassen konzentrieren. Deren Widerstand durch ausgleichende Politik zu überwinden – von Arbeitslosenversicherung zu Weiterbildungshilfen zu regionaler Wirtschaftsförderung –, ist Sache der globalisierenden Nationalstaaten und kann nur deren Sache sein; auf globaler Ebene gibt es hierfür keine Institutionen. Soziale Gerechtigkeit, bedauerlicherweise aus neoliberaler Sicht, versteht sich noch immer relativ zu den sozialen Bedingungen, unter denen sie beschädigt wird und nach Reparatur verlangt. Der unheilbare Partikularismus der kleinen Leute – ihr nicht

57 Unter den Ökonomen war es, wie oben dargelegt, vor allem Rodrik, der zur Verbreitung dieser Erkenntnis – oder eher: Forderung – beigetragen hat (zuerst und vor allem in Rodrik 1997). Eine kurze Zusammenfassung der politikwissenschaftlichen Kompensationsthese findet sich bei Swank (2010). Kompensationsoptimistisch unter anderen, allerdings vor fast einem Vierteljahrhundert, Garrett (1998).

58 »A rising tide lifts all boats« – eine von John F. Kennedy häufig verwendete Metapher, die besagen soll, dass Wirtschaftswachstum am Ende allen gleichermaßen zugutekommt.

in das kosmopolitische Zeitalter passender Unwille, sich selbstlos über den Umzug ihrer Arbeitsplätze an die kapitalistische Peripherie zu freuen – ruft den Nationalstaat auf den Plan, auch wenn er längst gehofft hatte, sich nach wirtschaftspolitischer Selbstverjüngung sozialpolitisch aufs Altenteil zurückziehen zu können.

Allerdings ist, wie unter kapitalistischen Bedingungen nicht anders zu erwarten, die Fähigkeit der Nationalstaaten des globalen Nordens zur Aufbringung der für die Durchsetzung der Globalisierung nach innen nötigen Ausgleichszahlungen begrenzt, und zwar gerade auch durch die Globalisierung selber. Die einheimischen Unternehmen, Architekten neuer weltweiter Produktions- und Absatzsysteme, stehen in einem ebenso weltweiten Wettbewerb, der ihre Besteuerbarkeit in ihren Heimatländern begrenzt; jedenfalls können sie dies behaupten und, wenn sie nicht Gehör finden, mit der Verlagerung von immer mehr Arbeitsplätzen ins Ausland drohen, womit sie zu allem Überfluss die von ihnen mit Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer als Verbündete gewinnen. Auch verfügen sie, sobald die Finanzindustrie ebenfalls von der Globalisierung erfasst wird (und das war spätestens in der Phase der Hyperglobalisierung nach 1989 der Fall), über reichliche Möglichkeiten, ihre Gewinne in Steueroasen zu verlagern, wo sie für die Behörden ihrer Heimatländer nicht mehr auffindbar sind (Zucman 2014). So schlagen sich die Kosten der Globalisierung, wo sie nicht durch sozialpolitische »Reformen« gedrückt oder durch kreative Nichtbuchhaltung geleugnet werden können, in steigenden Haushaltsdefiziten und entsprechend wachsender staatlicher Kreditaufnahme nieder; dies verfestigt die Ungleichverteilung der Vermögen, was wiederum die Ungleichverteilung der Einkommen vergrößert. Irgendwann ist dann die Grenze nicht nur der Kompensationseffekte der Sozialpolitik, sondern auch der Tragfähigkeit der staatlichen Verschuldung erreicht, die sich nach der grundsätzlich unberechenbaren Bereitwilligkeit des Finanzsektors bemisst,

sie zu bezahlbaren Zinssätzen zu refinanzieren. Diese wiederum hängt von der Fähigkeit der Staaten ab, gegenüber ihren Bürgern nach innen, Demokratie hin oder her, fiskalische Disziplin, auch Austerität genannt, durchzusetzen.

Die Corona-Krise hat nun die kunstvoll versteckten Kosten der Globalisierung ebenso wie die ihrer dilatorischen Nichtbegleichung ein weiteres Mal, nach der Großen Rezession von 2008, auf dramatische Weise in Erinnerung gerufen.[59] Der »Dritte Weg« wollte die Finanzkrise des Staates beenden, indem er die Schaffung und Sicherung legitim verteilten Wohlstands dem privaten Unternehmertum und einem globalisierten Markt übertrug und sich einredete, dass beide, Unternehmen und Märkte, sich sozusagen selbst finanzieren würden. Aber ähnlich wie die Stromerzeugung durch Kernkraftwerke konnte, wie zurzeit zu lernen ist, die Hyperglobalisierung nur deshalb rentabel erscheinen, weil ihr gestattet wurde, einen erheblichen Teil ihrer wachsenden Kosten Staaten aufzubürden, die zu ihrer dauerhaften Übernahme weder politisch noch fiskalisch in der Lage waren

59 Siehe hierzu den im Januar 2019 (!) dem World Economic Forum (»Committed to Improving the State of the World«) vorgelegten Bericht unter dem Titel »Outbreak Readiness and Business Impact: Protecting Lives and Livelihoods across the Global Economy«. In der Zusammenfassung heißt es: »With increasing trade, travel, population density, human displacement, migration and deforestation, as well as climate change, a new era of the risk of epidemics has begun [...]. Potentially catastrophic outbreaks may occur only every few decades, but highly disruptive regional and local outbreaks, such as the 2014 Ebola virus crisis in West Africa, are becoming more common and pose a major threat to lives and livelihoods [...]. Economists estimate that, in the coming decades, pandemics will cause average annual economic losses of 0.7 % of global GDP – a threat similar in scale to that estimated for climate change [...].« (World Economic Forum 2019). Anderthalb Jahre später wären die Schadensschätzungen zweifellos noch höher ausgefallen.

und sie deshalb mittels Kreditaufnahme in die Zukunft verschoben, in der Hoffnung, dass sie sich dort irgendwie in Wohlgefallen auflösen würden. Das aber tun sie grade nicht.

Globalisierung beinhaltet den Aufbau erdumspannender Produktionssysteme und Lieferketten, die durch Ausnutzung von Produktivitätsunterschieden und effizienteren Transaktions- und Koordinierungstechnologien zugleich Kosten und Preise senken und Gewinne erhöhen sollen. Je weiter die Globalisierung aber fortschreitet, desto abhängiger werden die sie betreibenden Unternehmen und die von ihnen belieferten, beschäftigten und finanzierten Gesellschaften mitsamt ihren Staaten von einem reibungslosen Funktionieren ständig expandierender, Kontinente überspannender, arbeitsteiliger, aber eben auch pflegebedürftiger Funktionszusammenhänge.

Global ausgespannte Funktionssysteme sind hoch voraussetzungsreich und entsprechend krisenanfällig; sie bedürfen ständiger Überwachung, Absicherung und Wartung von einer Art, wie sie nur mit staatlicher Autorität zu gewährleisten ist. Die mit Globalisierung verbundenen Risiken müssten geschätzt und versichert und die fälligen Versicherungsprämien den Globalisierern nach dem Verursacherprinzip in Rechnung gestellt werden; dies aber würde die Rentabilität langer Produktions- und Handelsketten und damit der Globalisierung als solcher beeinträchtigen. Um Krisen gar nicht erst eintreten zu lassen, bedürfte es ferner redundanter Zweit-, Dritt- oder Ersatzsysteme, deren Aufbau und Unterhalt ebenfalls kostspielig wären; auch sie müssten von den Verursachern finanziert werden, um die tatsächlichen Kosten der Globalisierung sicht- und spürbar zu machen und so, als Nebenfolge, den Prozess der Globalisierung gesellschaftsverträglich einzugrenzen. Wenn es dann doch zu Krisen käme, müssten Feuerwehren und Rettungsdienste aller Art bereitstehen, um die Ausbreitung schädlicher Nebenfolgen der Globalisierung in die Gesellschaft als ganze hinein – auch in Zusammenhänge, in denen man sich vor ihnen sicher glaubte,

etwa in Alten- und Pflegeheimen – so weit wie möglich, wenn nicht zu verhindern, so doch unter Kontrolle zu halten.

Wie groß die Risiken globalisierter Funktionssysteme für menschliche Gesellschaften sind, zeigte die Finanzkrise von 2008, als die Fernwirkungen der US-amerikanischen Finanzialisierung des Häusermarkts – Ersatz für staatliche Sozial- und Armutspolitik zwecks Beförderung der amerikanischen Unter- in die Mittelschicht – auf dem Weg über die von der Finanzindustrie eingerichteten globalen Kreditmärkte weltweit Wohlstand und Beschäftigung zerstörten und Staaten zu einer Politik der Austerität zwangen, die viele von ihnen wirtschaftlich geschwächt und einige demokratisch unregierbar gemacht hat.[60] Zwölf Jahre später wurden dann die Kommunikationslinien des globalen Kapitalismus zu Übertragungswegen einer Krankheit, deren Eindämmung nur um den Preis der nächsten weltweiten Depression möglich war. Die durch sie verursachten immensen wirtschaftlichen Verluste wären ebenfalls auf dem Konto einer politisch als so alternativ- wie harmlos und vor allem als allseits profitabel deklarierten und deshalb sich selbst zu überlassenden Globalisierung zu verbuchen, wenn es ein solches Konto denn gäbe. Dabei waren die Staaten und Regierungen, die die Hyperglobalisierung als gütiges Schicksal hinnahmen oder als gemeinsames Projekt vorantrieben, durch zwei frühere Virus-Pandemien gewarnt, SARS-CoV ab 2002 und die Vogelgrippe H5N1 ab 2004. Dies hielt sie nicht davon ab, im Geiste kapitalistischer Grenzenlosigkeit zuzuschauen, wie die großen Pharmaunternehmen, im fraglichen Jahrzehnt im Zuge ihrer Globalisierung und mithilfe eines mittlerweile sicher inter-

60 Es übersteigt die Vorstellungskraft, wie hoch die Versicherungsprämien hätten sein müssen, die die Nutznießer der Liberalisierung der Finanzmärkte als Voraussetzung ihrer Beteiligung an diesen hätten entrichten müssen. Ähnliches lässt sich für die von der Klimakrise verursachten Kosten sagen.

nationalisierten Rechts des »geistigen Eigentums« immer größer und profitabler geworden, es als nicht hinreichend rentabel ablehnten, die Produktion von Impfstoffen gegen die neuartigen Erreger vorzubereiten – wohl weil sie fürchteten, im Krisenfall gezwungen zu werden, sie günstig abzugeben (also selber als soziale Infrastruktur behandelt zu werden), oder weil ihnen die Gefahr zu groß erschien, dass allfällige Epidemien durch nichtmedizinische Vorsichtsmaßnahmen unterdrückt werden und potentiell profitable Massenimpfungen sich dadurch erübrigen könnten.[61]

Hinzu kam, wie mittlerweile weithin bekannt, dass die Staaten darauf verzichtet hatten, normalerweise nicht benötigte Überschusskapazitäten und Reserven aufzubauen, etwa bei Beatmungsmaschinen, Schutzanzügen und Testmaterialien.[62] Auch

61 Jürgen Kaube und Joachim Müller-Jung, »Ein Patient ist kein Kunde«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.3.2020, S. 11. Siehe auch Stephen Buranyi, »How profit makes the fight for a coronavirus vaccine harder«, *The Guardian*, 4.3.2020, ⟨https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/04/market-coronavirus-vaccine-us-health-virus-pharmaceutical-business⟩, zuletzt aufgerufen am 22.10.2020.; Anis Chowdhury und Jomo Kwame Sundaram, »Politics, Profit Undermine Public Interest in Covid-19 Vaccine Race«, *Inter Press Service*, 28.5.2020, ⟨http://www.ipsnews.net/2020/05/politics-profits-undermine-public-interest-covid-19-vaccine-race/⟩, zuletzt aufgerufen am 3.11.2020. Zum langjährigen Desinteresse der großen Pharma-Unternehmen an einer frühzeitigen Entwicklung von Impfstoffen gegen die neuartigen Viren, wie sie spätestens nach der Sars-Epidemie in China 2003 oder der Mers-Epidemie 2011 auf der arabischen Halbinsel geboten gewesen wäre und gefordert wurde, aber am Desinteresse der Konzerne scheiterte, siehe »Was die Konzerne wollen«, *Süddeutsche Zeitung*, 25.5.2020, S. 13.

62 Möglicherweise wollte man bei den Bürgern keine schlafenden Hunde wecken; zumindest in den ersten Stadien der Corona-Krise war es jedenfalls in Deutschland Anathema, die Ausbreitung des Virus und die Wehrlosigkeit der meisten nationalen Gesundheitssysteme auch nur von ferne mit der Globalisierung in Zusammenhang zu bringen. Mittlerweile werden noch weitere Kausalketten sichtbar, etwa die weltweit in-

legte man den Pharmaunternehmen keine Steine in den Weg, als sie anfingen, unentbehrliche Grundstoffe für die Produktion hochwertiger Medikamente im globalen Ausland herstellen zu lassen, vor allem in China, der neuen Werkstatt der Welt – demselben Land, in dem die industrielle Produktion zeitweise durch eine Seuche zum Stillstand kam, zu deren Bekämpfung man die dort und nur noch dort produzierten Stoffe dringend benötigte. Welche Abhängigkeiten entstehen, wenn eine Industrie, die eine lokale öffentliche Infrastruktur sein müsste, in eine globale private Profitmaschine verwandelt wird, zeigt unter anderem die Auseinandersetzung zwischen den USA und China im März 2020, als die chinesische Regierung der amerikanischen anscheinend drohte, den Export bestimmter Medikamente in die USA zu unterbinden, wenn die Trump-Administration weiterhin behaupte, das Corona-Virus stamme aus China.[63]

dustrialisierte Landwirtschaft und die Zerstörung bislang von Menschen unberührter Biotope. Für eine vorzügliche erste Übersicht siehe den Artikel »Impfung und Verschwörung« von Rainer Fischbach in der Zeitschrift *Makroskop. Magazin für Wirtschaftspolitik*, 18.6.2020, ⟨https://makroskop.eu/impfung-und-verschworung/⟩, zuletzt aufgerufen am 5.2.2021. Der Autor sieht Corona-Pandemien als Folgen des globalisierten Lebensstils und zitiert ein gerade erschienenes Buch von Frank Snowden (Snowden 2020) unter dem Titel *Epidemics and Society* wie folgt: »Eine Welt mit fast acht Milliarden Menschen, von denen die Mehrheit in dicht besiedelten Städten lebt und die alle durch schnelle Flugreisen miteinander verbunden sind, bietet unzählige Möglichkeiten für Lungenviren. Gleichzeitig führen die demographische Expansion und die frenetische Urbanisierung zur Invasion und Zerstörung des Lebensraums der Tiere [...].« Fischbach, der im Hauptberuf als Softwareexperte arbeitet, weist im Übrigen darauf hin, dass die scheinbare Patentantwort auf die Seuche, die Verlagerung von immer mehr Aktivitäten in das Netz, zur Folge hat, dass »noch weitere Teile des Lebens und der gesellschaftlichen Reproduktion in die Abhängigkeit einer inhärent verwundbaren [globalen] Infrastruktur geraten«.

63 »As the war of words between China and the U.S. over COVID-19 heats up, Chinese state media have raised the specter of using Beijing's phar-

Schon die Aufrüstung der nationalen Gesundheitssysteme für die Risiken der Globalisierung wäre teuer gewesen – so teuer, dass sie die Rentabilität der Globalisierung in dem in den 1990er Jahren erreichten Ausmaß in Frage gestellt und den Globalisierungsfortschritt, soweit zwecks Plusmacherei betrieben, heruntergebremst hätte. Umso höher wurden die Kosten dadurch, dass man versäumte, für ihre Fälligkeit vorzusorgen. Als dann das Virus eintraf, folgte ein globaler Absturz der Wirtschaftstätigkeit, wie ihn die Welt seit den 1930er Jahren nicht mehr erlebt hatte, mit einem wirtschaftlichen Schaden, der im April 2020 für die Länder der Europäischen Union vorläufig auf 8,3 Prozent des gemeinsamen Sozialprodukts von 2019, entsprechend 1,15 Billionen Euro,[64] geschätzt wurde. Darin eingeschlossen waren die Einkommensausfälle infolge der wochenlangen Unterbindung fast aller wirtschaftlichen Aktivitäten, der durch sie verursachten Steuerausfälle, staatliche Unterhalts- und Ausgleichszahlungen aller Art sowie die Kosten der Behebung der entstandenen Schäden nach dem Ende der diversen Stilllegungen. Ebenfalls auf die Rechnung gehören die in den kommenden Jahren und Jahrzehnten auf die dramatisch von Neuem

maceutical leverage to block critical components and supplies for dependent U.S. drug companies and send America into ›the hell of a novel coronavirus epidemic‹«, *Washington Post*, 17.3.2020, (https://www.washingtontimes.com/news/2020/mar/17/china-threatens-restrict-critical-drug-exports-us/), zuletzt aufgerufen am 22.10.2020.

64 Schätzung der Europäischen Kommission laut *Financial Times*, 7.7.2020. 1,15 Billionen entsprechen 1150 Milliarden. Zum Vergleich: Der deutsche Bundeshaushalt für das Jahr 2019 belief sich auf 362 Milliarden Euro. Für 2021 wurde für die EU als ganze ein Wachstum von 5,8 % erwartet. Deutschland schnitt am besten ab, mit minus 6,3 % im Jahr 2020 und plus 5,3 % im Jahr 2021; Frankreich, Italien und Spanien sollten 2020 um 10,6 %, 11,2 % und 10,9 % schrumpfen. Die sich im Herbst und Winter 2020/21 anbahnenden Kosten der »zweiten Welle« sind hier noch nicht enthalten; sie werden sich erst gegen Ende 2021 halbwegs zuverlässig berechnen lassen.

gestiegenen Staatsschulden zu zahlenden Zinsen, und mit ihnen die dann ausfallenden öffentlichen Investitionen, unter dem Zwang zu einer nachhaltigen Erneuerung der Austeritätspolitik zur Erwirtschaftung eines jährlichen Primärüberschusses um des »Vertrauens« der privaten Kreditgeber willen.[65]

65 Ich habe die politische Logik des von mir so genannten »Konsolidierungsstaats« an verschiedenen Stellen ausbuchstabiert (zuletzt Streeck 2017c; Streeck 2017e). Haushaltskonsolidierung bedeutet ein Zurückführen der Schuldenlast auf ein Niveau, das die Kreditgeber zuversichtlich macht, dass die Schulden bedient und zurückgezahlt werden können; dieses Niveau ist von Land zu Land verschieden, auch je nachdem, wie die nationalen politischen Macht- und Mobilisierungsverhältnisse beurteilt werden. Ein weithin für sicher gehaltenes Zeichen für ausreichende »Schuldentragfähigkeit« ist die regelmäßige jährliche Erwirtschaftung eines Primärüberschusses, also eines Haushaltsüberschusses bei Nichtberücksichtigung des Schuldendienstes, wenn ein Schuldenabbau durch wirtschaftliches Wachstum nicht erwartet werden kann. In der Europäischen Währungsunion gibt es darüber hinaus die Möglichkeit negativer externer Effekte zwischen den Mitgliedstaaten; wenn ein Staat seinen Verpflichtungen gegenüber den Kapitalmärkten nicht mehr nachkommen kann, könnten die Refinanzierungskosten – einschließlich der für neu aufgenommene Kredite fälligen Zinsen – für alle Mitgliedstaaten steigen, ganz absehen von den Rückwirkungen auf die nationalen Bankensysteme oder gar die Möglichkeit einer Auflösung des Euro als Gemeinschaftswährung. Deshalb sehen sich die Mitgliedstaaten genötigt und berechtigt, sich bei ihrer Haushaltsführung gegenseitig, wenn auch hoch asymmetrisch, zu überwachen; die dazu geschaffenen Institutionen (allen voran der nach der Finanzkrise geschlossene Fiskalpakt) verstärken den von den »Märkten« ohnehin ausgehenden Austeritäts- und Konsolidierungsdruck.

Corona und die Finanzkrise des Staates: Eine Vermutung

Warum lag es nah oder war es gar nötig, die Kosten der Hyperglobalisierung zu verschleiern und auf eine ferne, hoffentlich nie eintretende Zukunft zu verschieben? Hinweise ergeben sich aus einer Theorie der Finanzkrise des Staates, wie ich sie in Anschluss an Wagner, Goldscheid und O'Connor in *Gekaufte Zeit* vorgeschlagen habe.[66] Ihnen zufolge gibt es gute Gründe zu vermuten, dass die gesellschaftlichen Kosten kapitalistischer Kapitalakkumulation langfristig steigen müssen. Dies betrifft etwa die kollektiven Aufwendungen für die allgemeine Infrastruktur von Produktion und Verteilung, die Ausbildung der Produktivkräfte, die Bereitstellung wissenschaftlichen Wissens zur Steigerung der Produktivität, die Versicherung gegen mögliche und die Beseitigung eingetretener Schäden, etwa an der Umwelt, die militärische Gewährleistung einer abgabe- und aufnahmebereiten Peripherie und die kulturelle Legitimation der kapitalistischen Produktions- und Lebensweise, durch ein geeignetes Motivations- und Erwartungsmanagement, das die ungleiche Verteilung des gemeinsamen Produkts politisch zu neutralisieren vermag. Gleichzeitig scheinen die Möglichkeiten der Staaten – der Exekutivausschüsse der nationalstaatlich verfassten Gesellschaften – zu schwinden, die wachsenden Anforderungen des Kapitals an die Ermöglichungsleistungen der von ihm besiedelten Gesellschaften an das Kapital zurückzuverweisen oder ihm deren Befriedigung in Rechnung zu stellen, in Form von Nutzergebühren oder erhöhten Steuern. Staaten, die dies versuchten, liefen Gefahr, von ihrem von Plusmacherei besessenen Kapital zugunsten großzügigerer Produktionsstandorte verlassen zu werden. Die seit den 1970er Jahren steigende Staatsver-

66 Siehe Streeck (2015b), S. 148ff.

schuldung in den kapitalistischen Demokratien (siehe oben, *Abb. 7* und *Abb. 8*) kann unter dieser Perspektive als Versuch verstanden werden, oberhalb der enger werdenden Grenzen der Besteuerbarkeit eines sich immer internationaler aufstellenden Kapitalismus Ressourcen zur Deckung des wachsenden Einrichtungs-, Erhaltungs-, Reparatur- und Subventionsbedarfs ebendieses Kapitals zu beschaffen.

Die durch die steigenden Gemeinkosten des kapitalistischen Fortschritts entstehenden fiskalischen Probleme erinnern an eine der ersten modernen Theorien der öffentlichen Finanzen, das »Gesetz der wachsenden Staatsausgaben« des deutschen Ökonomen Adolph Wagner (1835 bis 1917). Wagner hat nie im Einzelnen dargelegt, warum seiner Meinung nach der Anteil der Staaten an ihren jeweiligen Volkswirtschaften langfristig und kontinuierlich zunehmen sollte; anscheinend stellte er sich eine lineare gesellschaftliche Aufwärtsentwicklung vor, nicht nur wirtschaftlicher, sondern zugleich auch kultureller Art, einen Aufstieg auf immer höhere Niveaus dessen, was er »Zivilisation« nannte, der mit einer überproportionalen Ausweitung der Staatstätigkeiten notwendig verbunden war oder sie gar voraussetzte (Wagner 1911, S. 727ff.). Wagner war alles andere als ein Linker;[67] er war eine führende Figur der preußischen Professorenschaft, antisemitisch genug, um zu ihr zugelassen zu werden,

67 Ebenso wenig wie Schumpeter, der dennoch 1918 an hervorgehobener Stelle einen die Menschheit kulturell weiterbringenden Übergang zum »Sozialismus« vorhersagte: »Nach und nach wird durch die Entwicklung der Wirtschaft und die Ausweitung des Kreises sozialer Sympathie, die sie mit sich bringt, die Privatunternehmung ihren sozialen Sinn verlieren. Das kündigte sich an und lag in der Richtung der Tendenzen der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, deren vielleicht letzte Abirrung alles das war, was im Weltkrieg gipfelte. Über Privatunternehmung und Steuerstaat wächst – nicht infolge, sondern trotz des [Ersten Welt-]Krieges – die Gesellschaft hinaus: *Das* ist auch sicher.« (Schumpeter 1953 [1918], S. 57f.)

und zählte zu den sogenannten Kathedersozialisten, einer lockeren Gruppe staatswirtschaftlich und sozialpolitisch orientierter Ökonomen. Von den Liberalen um Max Weber verabscheut, stand sie aufseiten der Aristokratie und ihrer Bürokratie und misstraute dem liberalen Privatkapitalismus. Dass sein »Gesetz« darauf hinauslief, dass auf einem höheren zukünftigen Zivilisationsniveau die meisten oder gar alle wirtschaftlichen Aktivitäten staatliche Veranstaltungen sein würden, hat Wagner gewiss nicht beunruhigt; mit einem preußischen Staatssozialismus hätte er sich gerne abgefunden.

Die Hyperglobalisierung seit den 1990er Jahren hat das Problem der wachsenden Gemeinkosten des Kapitalismus, spürbar als Expansionsdruck auf die Staatshaushalte, aktualisiert. Dies gilt sowohl auf der Einnahmeseite, wo Globalisierung Steuerflucht erleichterte und Steuersenkungen für Unternehmen und Großverdiener erzwang, als auch für die Ausgaben – insofern, als sich in den unregierten und unregierbaren Räumen des entnationalisierten und deregulierten Weltkapitalismus immer größere Risiken ansammelten, deren Abdeckung die Mittel der um die Zuwendung, wenn schon nicht die Zuwendungen, des Kapitals konkurrierenden Staaten überstieg und die deshalb, wenn die Globalisierung dennoch weitergehen sollte, heruntergewünscht und vor der Öffentlichkeit möglichst verborgen werden mussten. Für eine Weile hatte es gereicht, zu diesem Zweck die Finanzindustrie zu deregulieren, damit die Staaten sich bei ihr stärker und vor allem kumulativ verschulden konnten – also Schulden aufbauen konnten, die sie nicht mehr abzubauen brauchten. Die Finanzkrise von 2008ff. zeigte dann aber, dass die Lösung der fiskalischen Krise des Staates durch Entfesselung der Kreditindustrie nichts anderes war als eine Zeitbombe; wenige wurden reicher, viele ärmer, manche arm, und die private Kreditschöpfung musste durch die staatliche Geldschöpfung der Zentralbanken und Finanzministerien komplementiert werden, mittels Fiat-Geld, auch um den Zusammenbruch der priva-

ten Banken unter der Last ihrer »finanziellen Innovationen« zu verhindern.

Was dann die Corona-Krise ans Licht brachte, war, dass seriöse Vorsorge und ausreichende Versicherung in einer hyperglobalisierten Weltwirtschaft öffentliche Ressourcen in einem Ausmaß beansprucht hätten, das die Globalisierung auf nationaler Ebene, wo es allein Staaten geben kann, unerschwinglich gemacht hätte. Da Versuche, sie real zu finanzieren, das Geschäftsmodell der Globalisierung zum Einsturz gebracht hätten, wurden sie auf gut Glück unterlassen; die Folge war der größte Zusammenbruch des Akkumulationsprozesses in der Krisengeschichte des Kapitalismus.[68] Nun war es an den längst über alle Ohren verschuldeten Staaten, ihr letztes Mittel – aus ihrer schwindenden Autorität heraus frei geschöpftes Zentralbankgeld – zu mobilisieren, um den Kapitalismus, die einzig verbliebene Wirtschaft ihrer Gesellschaften, sozusagen in sich einzuquartieren und dadurch zu verhindern, dass zusammen mit ihm ihre Gesellschaft und deren Ordnung insgesamt untergingen. Nur durch extreme Ausweitung der Staatswirtschaft, durch Absorption des Kapita-

68 So gesehen war die Pandemie von 2020/21 dem globalen Kapitalismus alles andere als exogen: Sie breitete sich durch eben die Kommunikationskanäle aus, die für eine immer weiter reichende Zirkulation des Kapitals zur Gewährleistung fortgesetzter Akkumulation desselben angelegt worden und aus systembedingten Plusmacher-Gründen grob fahrlässig ungesichert geblieben waren. Übrigens war schon die 9/11-Krise nach 2001 dem Globalisierungsprozess keineswegs äußerlich: Die aus verschiedenen Ländern des Nahen Ostens stammenden und aus dem US-Protektorat Saudi-Arabien mit Öldollars finanzierten Attentäter wohnten und studierten in Hamburg, hatten in Florida fliegen gelernt und waren am Tag ihrer Tat eingereist. Hier allerdings hat der betroffene Staat, die USA, anschließend heftig in Vorsorge gegen ähnliche Globalisierungsfolgen investiert: Von 2000 bis 2019 stieg der US-amerikanische Rüstungsetat von 376 auf 738 Milliarden Dollar; hinzu kommen die Kosten des riesigen Apparats des Ministeriums für Heimatschutz (*Homeland Security*).

lismus in einen mit der Wirtschaft zunehmend koextensiven öffentlichen Sektor, war es möglich, das erreichte »Zivilisationsniveau« zu verteidigen – eines öffentlichen Sektors freilich, der nicht wie bei Wagner auf öffentliches Eigentum jenseits kapitalistischen Privateigentums, sondern auf den Zauber (vorerst noch) unbegrenzter staatlicher Kreditwürdigkeit und unendlicher staatlicher Geldproduktion aus dem Nichts gegründet ist.

Dies wirft die Frage auf, wie und ob es überhaupt gelingen könnte, die Wiederbelebung der Wirtschaft nach Corona als Wiederbelebung eines globalisierten Privatkapitalismus zustande zu bringen, wenn der Anschein nicht trügt, dass dieser wegen seiner gewachsenen und unaufhaltsam weiter wachsenden Reproduktions- und Krisenkosten nur dann dauerhaft überleben kann, wenn er mit Hilfe des staatlichsten aller staatlichen Mittel, einer allein durch die staatliche Zwangsgewalt gedeckten unbegrenzten Geldproduktion, laufend und immer weiter kreditfinanziert wird.[69] Allerdings könnte man ebenfalls und alterna-

69 Fiat-Geld (siehe unter vielen anderen Sahr 2017a; 2017b) lüftet das letzte Geheimnis des finanzialisierten Kapitalismus, indem es die Vorstellung von der Endlichkeit des gesellschaftlichen Geldvorrats endgültig aus dem Weg räumt. Dies kann Begehrlichkeiten bei denen wecken, die anders als die Finanzjongleure und Bankenretter, für die der zauberhafte Charakter des Geldes schon lange erfahrene Wirklichkeit ist, noch immer glauben sollen, dass Geld durch Arbeit, Leistung, Sparen usw. entsteht. Der allzu öffentliche Einsatz von Fiat-Geld unterminiert die »Leistungsgesellschaft« und ihre Arbeits- und Anspruchsdisziplin; wenn das Marktvolk ein bedingungsloses Grundeinkommen erhält, warum dann nicht auch das Staatsvolk (zur Unterscheidung siehe Streeck 2015b, S. 163) und warum nur in der Krise, wenn Geld doch auch sonst ohne weiteres durch staatliche Autorität in die Welt gesetzt werden könnte? Wenn die Knappheit des Geldes als Folge strategischer Verknappung erkannt wird – wenn klar wird, dass niemand in Vorleistung treten muss, damit es Geld gibt –, dann muss die prokapitalistische Mitte Wege finden, der Unendlichkeit des Geldes rasch ein Ende zu bereiten, um so die Arbeits- und Leistungsdisziplin wiederherzustellen,

tiv dazu fragen, wie die Sichtbarkeit und Zurechenbarkeit der Gemeinkosten der Globalisierung so gesteigert werden könnten, dass ihre Leugnung beziehungsweise schuldenfinanzierte Verlagerung in eine ferne Zukunft so erschwert würden, dass eine teilweise Rücknahme der Globalisierung oder zumindest ein Moratorium für ihren weiteren Fortgang die Folge wären. Weder *global governance* noch imperiale Hegemonie wären in der Lage, für die hierfür nötige Transparenz und Kostenanlastung zu sorgen, von dem erforderlichen Verantwortungsgefühl gar nicht erst zu sprechen. Vielleicht aber Nationalstaaten mit wiederhergestellter Handlungsfähigkeit und demokratischer Rechenschaftspflicht?

Nach oben nicht weiter

Die Grenzen von Integration und Vereinheitlichung, global und regional, sind erreicht und überschritten. Was institutionell und politisch möglich ist, ist ausgereizt; um einen globalen Kapitalismus von oben krisenfrei zu stabilisieren, ist es nicht genug. Entstaatlichung zugunsten globaler Merkato- und Technokratie, einzeln oder kombiniert, ist gescheitert, mit ihr die Befreiung des neoliberalen Globalismus von den Risiken demokratisierbarer Staatlichkeit; ebenso gescheitert ist das Projekt eines Superstaats, auf globaler wie regionaler Ebene. Über dessen Minderform, die eines liberalen Imperiums, ist die institutionelle Verankerung der Hyperglobalisierung nie hinausgekommen;

ohne die es mit der Akkumulation von Kapital in privater Hand nicht weitergehen kann. Hierin besteht die neueste, vielleicht schwierigste Herausforderung des Konsolidierungsstaats als Fehlform des demokratischen Nationalstaats.

um die zentrifugalen Kräfte in Zaum zu halten, die spätestens seit der Krise von 2008 die Internationalisierung von Märkten und Produktionssystemen zum Stehen gebracht und teilweise rückgängig gemacht haben, reichte dies nicht. Ebenso wenig wie freie Märkte, imaginierte Superstaaten und technokratische *global governance* haben sich imperiale Regime als geeignet erwiesen, die von einem global expansiven Kapitalismus besiedelten Gesellschaften vor krisenhaften Zusammenbrüchen zu bewahren. Bevor ich in Kapitel V auf Möglichkeiten einer entglobalisierenden Antwort auf die Regierbarkeitskrise des heutigen Kapitalismus und seines Staatensystems eingehe, möchte ich die Eignung des Begriffs des Imperiums auch und gerade für das Verständnis der derzeitigen politisch-ökonomischen Krise der Europäischen Union demonstrieren.

IV.

Europa: Gescheiterter Superstaat, scheiterndes Imperium

Warum ist die EU kein Superstaat? Ein »geeintes Europa« als Resultat einer Einschmelzung der souveränen europäischen Staaten in einen souveränen europäischen Gesamtstaat hat niemals auf irgendeiner ernstzunehmenden politischen Tagesordnung gestanden. Keiner, der je in den demokratischen Staaten Nachkriegseuropas Verantwortung trug, hat sich die *ever closer union among the peoples of Europe – notabene* den Plural; nirgends die Rede von *the European people* – als Superstaat vorgestellt, geschweige denn zum Ziel gesetzt; dies blieb Literaten wie Menasse überlassen oder, meistens deutschen, integrationistischen Eiferern. Die Herren der Europäischen Union und ihrer Vorgängerinstitutionen waren immer Nationalstaaten, die solche bleiben (Frankreich, Italien, Luxemburg, Dänemark) oder werden (Irland, Malta) oder wieder werden wollten (Westdeutschland nach der Teilung, Deutschland vor der Wiedervereinigung, Estland, Lettland, Litauen). Teils lagen sie in Wettbewerb miteinander, teils wollten sie voneinander lernen, teils sich zum eigenen Vorteil untereinander abstimmen, teils aufeinander aufpassen, besonders auf Deutschland, mit dem sie Erfahrungen gemacht hatten, die sie nicht noch einmal machen wollten. Die einen so, die anderen anders, mit über die Jahre wechselnden Prioritäten und Intensitäten.

Auch die Themen wechselten, und mit ihnen die für ihre Bearbeitung gewählten institutionellen Formen, meist *ad hoc* erfunden und pragmatisch von Fall zu Fall in die Welt gesetzt, und

gerade deshalb mehr als in irgendeinem anderen politischen System dem kapitalistischen Lauf der Dinge folgend, auch weil Diskussionen über das Endziel der »europäischen Integration« peinlichst vermieden wurden, um keinen Streit aufkommen zu lassen. Im historischen Ablauf folgte auf die europäische Einbindung der deutschen Kohle- und Stahlproduktion, damals »Schlüsselindustrien«, ein gemeinsames Management ihres Strukturwandels und des erwarteten Übergangs zu einer Öl- und anschließend, wie man hoffte, einer Atomwirtschaft. In den 1970er Jahren ging es dann darum, in Reaktion auf die Arbeitskämpfe am Ende des vorangegangenen Jahrzehnts neue, den wieder aufgeflammten Klassenkonflikt befriedende, Gewerkschaften und Arbeitnehmer einbeziehende Institutionen auf nationaler und Unternehmens-, aber auch auf europäischer Ebene, aufzubauen. Schon bald jedoch wurden die Ansätze einer europäischen Sozial-, Arbeitsmarkt- und Arbeitspolitik durch eine Wendung der Regierungen hin zu einer gemeinsamen neoliberalen Markterweiterungspolitik, in Gestalt des Binnenmarktes und einer neuen, auf die »Angebotsseite« gerichteten Wirtschaftspolitik, abgelöst, gekrönt durch die im Zuge der deutschen Einigung vereinbarte Währungsunion.[1]

Mit der kapitalistischen Transformation der früheren Länder des Ostblocks, einschließlich Russlands, kamen neuartige geostrategische Interessen und Probleme hinzu. Dabei änderten sich im Laufe der Jahre die Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander ebenso wie die Brüsseler Institutionen, derer sie sich zur Moderation ihres gegenseitigen Verhältnisses bedienten. Was ungeachtet aller Turbulenzen und Wendungen konstant blieb, war, dass die beteiligten Staaten, deren Zahl immer weiter wuchs, ihre europäische Politik selbstverständlich aus ihrem nationalen Interesse heraus betrieben, natürlich definiert im Kontext der je-

1 Zu deren Gründungsgeschichte im Kontext der politischen Situation der 1990er Jahre unübertroffen: Mody (2018).

weiligen, in der Nachkriegszeit entstandenen und sich mit der Zeit ändernden nationalen und europäischen Bedingungen und Möglichkeiten. »Europäische« Interessen, die mit den eigenen nationalen Interessen über Kreuz gelegen hätten und denen Vorrang einzuräumen sei, konnte sich niemand vorstellen – schon gar nicht Interessen an Änderungen des gemeinsamen Regimes, die den Status der Mitgliedstaaten als unabhängige, ihren Vorteil suchende Nationalstaaten beschädigt hätten.

Nicht, dass es nicht auch Brüche gegeben hätte. Neue institutionelle und Problemkonfigurationen traten immer wieder auf, vor allem in den 1990er Jahren, dem Zeitalter der Hyperglobalisierung nach dem Ende des Sowjetkommunismus, als der Neoliberalismus in seine Hochphase eintrat. Angeführt vom nachkeynesianischen Frankreich unter Mitterand und Delors (Amable 2017) begann ein europaweiter Versuch, den europäischen Kapitalismus gemeinsam, in paralleler Verfolgung nationaler Interessen, durch ein gleichgeschaltetes neoliberales Reformprogramm zu revitalisieren: unbegrenzter Freihandel nach innen wie außen (die »vier Freiheiten«), Isonomie, Privatisierung, fiskalische Konsolidierung (»Markt vor Staat«), der Euro als neuer Goldstandard – das ganze Menu in voller Schönheit, ein »Modernisierungsprogramm«, wie es vorher keines gegeben hatte. Perspektivisch lief es darauf hinaus, die nationalen Volkswirtschaften in ein umfassendes, denationalisiertes, supranationales Wirtschaftssystem einzubringen und sie dadurch zu *entgesellschaften*: sie aus nationaler Politik auszugliedern und ihre Regulierung an supranationale, von elektoraler Rechenschaftspflicht entbundene Technobürokratien auszulagern – die Europäische Kommission, den Europäischen Gerichtshof, die Europäische Zentralbank –, im immer gleichen nationalen Interesse an einer florierenden Ökonomie und in der Annahme, dass wirtschaftliches Florieren für alle Gesellschaften dasselbe sei, wie unterschiedlich diese sonst auch sein mochten: politische Ökonomie als Naturwissenschaft, *one recipe fits all.*

Allerdings hatte man die ökonomische Rechnung ohne den gesellschaftlichen Wirt gemacht. Was dem neoliberalen Funktionalismus als effizienzverbessernde Ausdifferenzierung eines selbstregulierenden Subsystems auf dem Weg über seine supranationale Vergemeinschaftung erscheinen mochte, war in Wahrheit ein tiefer und, wie sich herausstellen sollte, schmerzhafter Eingriff in die beteiligten nationalen Gesellschaften, in kollektive Tiefenschichten, in denen Wirtschaft und Gesellschaft, Wirtschafts- und Lebensweise untrennbar ineinander verschlungen sind. Die Folgen waren krisenhaft, und kumulativ krisenhaft. Dass die vereinigte Wirtschaft die getrennt gebliebenen Gesellschaften in eine transnationale Supergesellschaft nachziehen würde, die sich dann als transnationaler Superstaat würde konstituieren können und wollen, erwies sich wegen des partikularistischen Eigenwillens der europäischen Gesellschaften als illusionär; tatsächlich häuften sich Versuche, die nationale Wirtschaft aus dem supranational freigesetzten Supersubsystem wieder herauszuziehen und zurückzuholen. Als Instrument hierfür boten sich die als souveräne Staaten weiterbestehenden Nationalstaaten an, insbesondere für jene Gesellschaften, zu denen die Funktionsweise der vergemeinschafteten, der Intention nach vereinheitlichten supranationalen Ökonomie schlechter passten als zu denen, die sich von der Abtretung ihrer Ökonomie an ein supranationales Wettbewerbsrecht und eine supranationale Hartwährung mitsamt supranationaler Austerität und Entstaatlichung begünstigt fanden. Die Folge waren internationale Konflikte zwischen Gewinnern und Verlierern der neoliberalen Umkonstituierung der Ökonomie über deren universalistische Fortführung einerseits und ihre partikularistische Anpassung an die speziellen Bedürfnisse von ihr benachteiligter Länder andererseits. So entstand in den Jahren nach der Jahrhundertwende anstelle einer *superstaatlichen* eine *imperiale* Konfiguration, in der die Gewinner die neoliberale Integration der nationalen Kapitalismen auf Kosten eingelebter Lebensweisen in der Schnittstel-

le zwischen Wirtschaft und Gesellschaft durch Intervention in die politische Ökonomie der Verlierer verteidigten, während diese mit den klassischen Mitteln staatlicher Außenpolitik versuchten, für sich so weit wie möglich Ausnahmeregelungen oder materielle Entschädigungen dafür zu erwirken, dass sie trotz gegen sie gezinkter Karten weiter am Spieltisch blieben.[2]

Seit dem Hineinwachsen der Europäischen Union in eine imperiale Konfiguration geht es in Europa nicht mehr nur um die Funktionsweise des neoliberalen Kapitalismus, national und supranational, sondern auch und in diese verwickelt um Logik und Dynamik von Staatensystemen als internationalen Imperien, als »Herrschaftsverbände« (Max Weber) von Herrschaftsverbänden, mit Zentrum und Peripherie, mit charakteristischen Problemen ihrer Integration nach innen und Behauptung nach außen, mit gegenseitigen Leistungsansprüchen der Herrschenden und Beherrschten, innerhalb der und zwischen den beteiligten Staaten, mit typischen Formen von Widerstand und Unterdrückung, mehr oder weniger gut definierbaren Stabilitätsbedingungen und spezifischen Risiken des Scheiterns. Europa nach der neoliberalen Revolution des ausgehenden 20. Jahrhunderts besteht aus einem hierarchisch strukturierten Block nominell souveräner Staaten, zusammengehalten durch einen Machtgradienten zwischen einem Zentrum und seiner Peripherie, zwischenstaatlich auf einer im Wortsinne eindringlichen Einbeziehung des Anderen beruhend, freilich einer, die alles andere als egalitär ist – mehr Eingemeindung als Einbeziehung, und oft genug Zwangseingemeindung mit verpflichtender Bleibeerwartung – und innerstaatlich auf Macht- und Herrschaftsverhältnisse gestützt, die, wenn sie dem imperialen Zusammenhalt zuträglich sein sollen, für gestaltende Einwirkungen des Zentrums offen sein müssen.

2 Über die Europäische Union als modernes Imperium Fouskas und Gökay (2019).

Nicht alle Imperien sind gleich. Sie unterscheiden sich in einer Reihe von, vermutlich korrelierten, strukturellen Eigenschaften. Zu diesen gehören Ausmaß und Rolle von militärischer Gewalt, materiellem Interesse und legitimierender Ideologie beim Zustandekommen und für den Zusammenhalt des Imperiums, ebenso wie Art und Ausmaß des Machtgefälles zwischen Zentrum und Peripherie, die Natur des regierenden Hegemonialstaats, das Ausmaß der politischen Zentralisierung, die Art der materiellen Transaktionen zwischen Zentrum und Peripherie – von Ausbeutung bis Subventionierung – sowie Status und Rekrutierung der proimperialen Eliten in den Ländern der Peripherie. Was speziell die Europäische Union angeht, so könnte man von einem *liberalen Imperium* sprechen, besser noch von einem *neoliberalen*: mit »freier«, also kapitalistischer Marktwirtschaft als einheitlich verbindlicher politischer Ökonomie und einem Versprechen gemeinsamer wirtschaftlicher Prosperität und politischer Demokratie für alle. Mitgliedstaaten in einem liberalen Imperium müssen formell »auf Augenhöhe« miteinander umgehen, ein Anschein der Freiwilligkeit der Mitgliedschaft muss gewahrt bleiben, das Zentrum muss sich der Einhaltung der imperialen Wachstums- und Reichtumsversprechen gegenüber der Peripherie verpflichtet fühlen, das imperiale Herrschaftsverhältnis muss als internationales Rechtsverhältnis ausgestaltet werden und die mehr oder weniger demokratisch ins Amt gekommenen nationalen Regierungen müssen sich als Mittler zwischen dem von seiner Hegemonialmacht regierten Imperium und den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten verstehen – Mittler, deren Stellung und Haltung gegenüber dem Zentrum für den Zusammenhalt des Imperiums von vitaler Bedeutung sind. Wichtig für das Verständnis eines liberalen Imperiums ist, die beteiligten Staaten, im Zentrum wie an der Peripherie, nicht nur holistisch als integriert handelnde Subjekte aufzufassen, sondern auch als potentiell spannungsreiche Konfigurationen zwischen Eliten und Nicht-

eliten.[3] Dass die Eliten der Peripherie die des Zentrums unterstützen, ist eine zentrale Bedingung für den imperialen Zusammenhalt; sie zu sichern liegt deshalb im vitalen Interesse der Hegemonialmacht, für die ein Staatengrenzen übergreifendes *imperiales Elitenmanagement*, ideologisch, materiell oder militärisch, zu den wichtigsten Herrschaftsinstrumenten gehört.

Im Folgenden versuche ich zu zeigen, dass die Beschreibung der Europäischen Union als unvollendetes und unvollendbares liberales Imperium im Stadium seines absehbaren Scheiterns empirisch aufschlussreich und theoretisch weiterführend ist. Dabei erscheint die Abwesenheit eines verlässlich handlungsfähigen hegemonialen Zentrums – genauer: die Unmöglichkeit, aus den divergierenden nationalen Interessenlagen Deutschlands und Frankreichs ein stabiles, hegemonial regierungsfähiges »Kerneuropa« zu formen – als eine der zentralen Pathologien der europäischen Kontruktion. Hinzu kommen die Nichtanwendbarkeit – jedenfalls bis jetzt noch – von Gewalt zur Niederschlagung zentrifugaler Tendenzen, die Behinderung eines imperialen Elitenmanagements und imperialer Elitenkooperation durch die verbliebenen populärdemokratischen Institutionen, die Unverzichtbarkeit einer Rechtfertigung der imperialen

3 Wenn von internationalen Beziehungen die Rede ist, neigen selbst ansonsten konflikttheoretisch gesinnte Zeitgenossen dazu, Länder wie Personen zu behandeln und ihnen als Ganzen Charaktereigenschaften und Verantwortlichkeiten zuzurechnen. Man kann dann ein Land insgesamt verurteilen oder verteidigen: etwa wenn »Deutschland« sein Handelsüberschuss angelastet oder »Italien« der jahrelange Primärüberschuss in seinen öffentlichen Finanzen zugutegehalten wird. Tatsächlich gehen derartige Aggregatzustände in der Regel auf Strukturen und Politiken zurück, die der dominante soziale Block – die nationale Elite – im Kontext seiner auswärtigen Verpflichtungen zu verantworten hat und die mit den Interessen und Intentionen erheblicher Teile der Bevölkerung in Konflikt liegen können.

Mission als demokratisch sowie, vielleicht am wichtigsten, die absolut wie relativ zur Größe des Imperiums schrumpfende Verteilungsmasse, mit der die Gewinner der neoliberalen Internationalisierung die Verlierer entschädigen beziehungsweise deren politische Eliten bei der Stange halten können.

Die Europäische Union als zum Scheitern verurteiltes Imperium

Im Zentrum der Europäischen Union steht Deutschland, das seine Vormachtstellung in einem gemeinsam mit Frankreich gebildeten »Kerneuropa« zu verstecken sucht.[4] Deutschland will nicht als das erkannt werden, was in Großbritannien traditionell als *continental unifier* bezeichnet wird, von Napoleon zu Hitler. Andererseits kann es schon wegen der Größe, seiner Mittellage und seiner exportorientierten Volkswirtschaft nicht anders, als sich zu bemühen, seine Nachbarstaaten zusammenzuhalten und ihm gewogen zu halten. Dies kann es am besten und am unangreifbarsten, wenn es gemeinsam mit Frankreich vorgeht und dadurch seine Interessen und Strategien europäisiert; das Problem ist freilich, dass die Interessen und Strategien Frankreichs sehr oft andere sind als seine. Wie andere imperiale Länder, zuletzt die Vereinigten Staaten, versteht sich Deutschland – und möchte, dass andere es auch so verstehen – als *wohlwollender Hegemon*, der nichts anderes tut, als unter seinen Nachbarn universellen gesunden Menschenverstand und allgemeingültige moralische Tugenden zu verbreiten, zur Not auf eigene Kosten, um

4 Eine frühere und kürzere Fassung dieses Abschnitts ist im Mai 2019 in französischer Sprache in *Le Monde diplomatique* erschienen.

der Menschlichkeit und der Menschheit zuliebe.[5] Im deutsch-europäischen Fall sind die »Werte«, die das Imperium zusammenhalten sollen, die der liberalen Demokratie, konstitutioneller Regierung und individueller Freiheit, kurz die des politischen Liberalismus. In sie eingepackt sind grenzenlose freie Märkte und ungehinderter internationaler Wettbewerb: ökonomischer Liberalismus von der neoliberalen Art.

Die Aufrechterhaltung imperialer Verhältnisse zwischen nominell souveränen Nationen erfordert komplizierte politische und institutionelle Vorkehrungen. Nichthegemoniale Peripheriestaaten müssen von Eliten regiert werden, die das Zentrum mit seinen besonderen Strukturen und Werten als Vorbild für ihr eigenes Land betrachten. Zumindest müssen sie bereit sein, ihre nationale soziale, politische und wirtschaftliche Ordnung so zu organisieren, dass sie mit den Interessen des Zentrums – hier: Deutschlands in prekärem Schulterschluss mit Frankreich – am Zusammenhalt des Imperiums vereinbar sind. Herrschende Eliten kleiner oder sich als rückständig empfindender Länder können von sich aus eine subalterne Mitgliedschaft in einem Imperium anstreben, etwa in der Hoffnung auf Unterstützung bei

5 Sendungsbewusste »proeuropäische« Selbstbeschreibungen dieser Art waren in (West-)Deutschland schon früh verbreitet, auch in heute unwahrscheinlich erscheinenden Zusammenhängen. »1988 stellte Oskar Lafontaine, damals stellvertretender SPD-Vorsitzender, die These auf, gerade weil Deutschland mit einem pervertierten Nationalismus schrecklichste Erfahrungen gemacht habe, sei es prädestiniert, die supranationale Einigung Europas voranzutreiben. Von der Perversion zur Prädestination – das nenne ich eine tollkühne Volte.« Heinrich August Winkler in einem Interview mit dem *Spiegel*, in der Netzausgabe veröffentlicht am 31.12.2020, ⟨https://www.spiegel.de/politik/deutschland/heinrich-august-winkler-als-koenne-deutschland-die-weltprobleme-loesen-a-00000000-0002-0001-0000-000174691224⟩, zuletzt aufgerufen am 1.2.2021.

der Durchsetzung innerstaatlicher Modernisierungsprojekte gegen eine Bürger- und Wählerschaft, die von diesen möglicherweise nicht begeistert ist. Wenn ihre Rechnung aufgeht, stellt ihnen das Imperium ideologische, materielle und militärische Ressourcen zur Verfügung, mit denen sie oppositionelle Parteien in Schach halten können.

In einem liberalen Imperium, dessen Hegemonialmacht sich nur in Ausnahmefällen militärischer Gewalt bedienen kann, ist es nicht immer einfach, regimekonforme nationale Eliten an die Macht zu bringen und an ihr zu halten. In der Tat ist die Bilanz der EU in dieser Hinsicht eine zwiespältige. Außer Zweifel steht, dass das Interesse der Regierungen und der Öffentlichkeit insbesondere Deutschlands und – weniger ausgeprägt – auch Frankreichs daran, von wem die peripheren Länder der EU regiert werden, weit über das hinausgeht, was bei Respektierung ihrer staatlichen Souveränität angemessen wäre.[6] Eingriffe in die Regierungsbildung in minderrangigen Mitgliedsländern sind längst zur Selbstverständlichkeit geworden. So wurde 2011 der bislang letzte Spross der Papandreou-Dynastie, Giorgos Papandreou, auf Betreiben »Europas« durch den Finanzfunktionär Loukas Papadimos abgelöst, einen ehemaligen Chef der griechischen Zentralbank, der seinerzeit, gegen gutes Geld beraten von Goldman Sachs Europa unter Mario Draghi, Griechenland noch nachträglich (2001) in die Eurozone gemogelt hatte. Der 2015 an die Macht gekommene SYRIZA-Vorsitzende Alexis Tsipras war 2019 nicht zuletzt infolge der Erpressungen der EZB und der Eurogruppe so abgewirtschaftet, dass er dem konservativen

6 Speziell die deutsche Presse, aber auch deutsche Politiker, haben sehr genaue Vorstellungen davon, wen die Bürger anderer EU-Länder zu wählen haben – Leute wie Orbán, Salvini, Tsipras, Le Pen, Mélenchon, Kaczyński jedenfalls nicht. Manchmal sieht es so aus, als erreiche dies in den betroffenen Ländern das Gegenteil des Beabsichtigten.

Politiker Kyriakos Mitsotakis, aus einer weiteren, diesmal konservativen politischen Dynastie, Platz machen musste, weil dieser in Brüssel absehbar auf nachsichtigere Behandlung zählen konnte. 2011 ersetzte der italienische Staatspräsident auf Drängen Deutschlands und, ein weiteres Mal, der EZB unter Mario Draghi den Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi durch den Euro- und Finanztechnokraten Mario Monti, der als Goldman-Sachs-Alumnus das Vertrauen nicht nur Deutschlands, sondern auch der Finanzwelt, insbesondere des Goldman-Sachs-Alumnus Draghi, genoss (Anderson 2014). Allerdings gelang es Deutschland und Frankreich nicht, trotz tatkräftiger Hilfe der Europäischen Zentralbank, Monti und die anschließend ins Amt gekommenen »Reformregierungen« Letta, Renzi und Gentiloni gegen den Widerstand der italienischen Bevölkerung an der Macht zu halten und zu verhindern, dass die populistischen Parteien der Lega und der Cinque Stelle Mitte 2018 ein Kabinett bilden konnten. Viel spricht allerdings dafür, dass diese bei der Auswahl des parteilosen Premierministers Conte und der Besetzung des Finanzministeriums dringenden Ratschlägen aus Berlin, Paris und Brüssel, vermittelt über den italienischen Staatspräsidenten, folgen mussten – von den Ratschlägen des Finanzkapitals, lakonisch ausgedrückt durch die Höhe der zu zahlenden Kreditzinsen im Vergleich zu Deutschland (den sogenannten *spread*), zu schweigen. Anfang 2020 und bis hinein in die Corona-Krise ging es dann darum, eine Rückkehr des Lega-Führers Salvini zu verhindern, der im August 2019 mit seiner Partei aus der Regierung ausgeschieden war; an ihre Stelle war die mittlerweile in Trümmern liegende »proeuropäische« Partei des selbsternannten »Zertrümmerers« (*rottamatore*) Matteo Renzi getreten (der aus dieser mittlerweile ausgetreten ist). Noch weniger erfolgreich waren die Versuche vor allem Deutschlands, in Ungarn und Polen »proeuropäische« Regierungen zu installieren, nachdem die neoliberalen Kräfte insbesondere in Polen unter der Regierung Tusk ihren elektoralen Kredit ver-

spielt hatten.[7] Ähnlich war Deutschland nicht in der Lage, die Präsidentschaft Macrons gegen die »Gelbwesten« und andere Gegner ihres Programms zur wirtschaftlichen Germanisierung Frankreichs zu immunisieren; die Verhinderung eines Siegs von Mélenchon oder Le Pen bei den französischen Präsidentschaftswahlen 2022 ist heute eines der Hauptziele der deutsch-europäischen Politik.

Ein demokratischer Staat, der als internationaler Hegemon fungiert, muss sein nationales Interesse als allgemeines Interesse verkleiden können. Hierfür kann er gegebenenfalls die Unterstützung seiner Klientelstaaten benötigen. In Europa blieb diese aus, als die Regierung Merkel 2015 versuchte, die deutsche demografische und, nach der »Rettung« Griechenlands, Reputationskrise zu lösen, indem sie die regulierte Einwanderung, die ihr ihre Partei verweigert hatte, durch unreguliertes Asyl ersetzte.[8] Die Begründung der Öffnung der deutschen Grenzen damit, dass Grenzen im 21. Jahrhundert nicht mehr geschlossen werden könnten oder, alternativ, dass offene Grenzen ein Gebot des Völkerrechts seien, hätte es politisch notwendig gemacht, dass die Europäische Union als Ganzes, also alle ihre Mitgliedstaaten, dem deutschen Beispiel folgte. Kein Mitgliedsland tat dies jedoch – einige, wie Frankreich, schwiegen darüber, andere, wie Ungarn und Polen, bestanden auf ihrem Recht, ihre Einwanderungspolitik selbst zu bestimmen. Das Ereignis führte zu einer dauerhaften Spaltung der Innenpolitik des Imperiums zwischen seinem Zentrum und seiner östlichen Peripherie, die den bestehenden Spaltungen im Westen mit dem Vereinigten Königreich

7 Tusk wurde anschließend als Präsident des Europäischen Rates installiert – einer von fünf EU-»Präsidenten« –, wohl in der Hoffnung, er könne dadurch innenpolitisch den durch seine Wirtschaftspolitik verlorenen Boden wiedergutmachen. Das hat nicht funktioniert.

8 Zum Zustandekommen der deutschen Entscheidung und zu ihren Folgen siehe Alexander (2017).

und im Süden gegenüber den mediterranen Mitgliedsländern eine weitere hinzufügte.

Noch weniger als andere Imperien ist ein liberales Imperium jemals im Gleichgewicht. Tatsächlich steht es permanent unter Druck, sowohl von unten als auch an seinen Flanken. Ohne eine Fähigkeit zu militärischer Intervention kann es nicht gewaltsam verhindern, dass Länder von ihrer formal verbliebenen Souveränität Gebrauch machen, um aus ihm auszuscheiden. Als das Vereinigte Königreich beschloss, die Europäische Union zu verlassen, haben Deutschland und Frankreich nicht einmal daran denken können, in Großbritannien einzumarschieren, um die britischen Inseln in »Europa« zu halten. Andererseits hätte ein zu gütlicher britischer Austritt aus deutscher oder deutsch-französischer Sicht die imperiale Disziplin untergraben, da andere, mit dem Regime ebenfalls unzufriedene Länder möglicherweise auch in Betracht gezogen hätten, sich selbständig zu machen. Oder, wenn ein britischer Ausstieg durch bedeutende Zugeständnisse verhindert worden wäre, hätten andere Länder vielleicht eine Neuverhandlung des *acquis communautaire* – des Standes des Gemeinschaftsrechts – verlangt, der nach dem Willen der Vertragsparteien und des Europäischen Gerichtshofs auf ewig unverhandelbar sein sollte.[9] Die Wahl für Großbritannien musste deshalb darin bestehen, entweder ohne Zugeständnisse doch noch in der EU zu bleiben oder unter sehr hohen Kosten für sich selbst, wirtschaftlichen infolge eines *hard Brexit* und politischen in Gestalt einer bleibenden Bindung an EU-Gesetzgebung, aus der Mitgliedschaft auszuscheiden.

9 »Originally put together as codification of EEC regulations to which the UK, Denmark and Ireland would have to adapt on entry into the Community in 1973, when it already came to 2,800 pages, the *acquis* now runs to 90,000 pages, the longest and most formidable written monument of bureaucratic expansion in human history [...]« (Anderson 2021, S. 28 f.).

Bemerkenswert ist, dass Deutschland sich offenbar gezwungen sah, die von Brüssel und Paris bevorzugte harte Linie gegenüber Großbritannien zu unterstützen, vor wie nach dem Referendum – eine Linie, die letztlich nur zum britischen Austritt führen konnte. Dies, obwohl Großbritannien Deutschland oft geholfen hatte, einer allzu engen französischen Umarmung zu entkommen, und seinen Teil dazu beitrug, den französischen Etatismus mit einem, aus deutscher Sicht, gesunden Engagement für freie Märkte auszubalancieren. Mit dem britischen Ausstieg besteht diese Möglichkeit nicht mehr.[10] Frankreich, dem dies nicht entgangen sein konnte, bestand dementsprechend auf harten Verhandlungen mit der verborgenen, dann freilich auch wieder nicht so verborgenen Agenda, sowohl einen einvernehmlichen, also ausgehandelten, als auch einen nichteinvernehmlichen, nicht ausgehandelten Austritt nur um einen sehr hohen Preis zuzulassen. Dabei gelang es ihm anscheinend, sich die deutsche Sorge um die imperiale Disziplin zunutze zu machen und die Bundesregierung dazu zu bringen, die Befürchtungen der deutschen Industrie, sonst ihr Lieblingsklientel, wegen des drohenden Verlusts eines ihrer wichtigsten Exportmärkte zu übergehen.

10 Ein Austritt, der im Juni 2016 mit sehr knapper Mehrheit gegen den Willen der amtierenden britischen Regierung beschlossen wurde, zeitgleich mit dem Höhepunkt der deutschen Auseinandersetzungen über die Grenzöffnung durch die Regierung Merkel im September des Vorjahres. Es illustriert die komplexen Verbindungen zwischen Außen- und Innenpolitik in dem liberalen Imperium der EU, dass das Abstimmungsergebnis ohne die Flüchtlingspolitik Merkels und ihrer Großen Koalition möglicherweise anders ausgefallen wäre – was in vieler Hinsicht im deutschen Interesse gelegen hätte. Insofern war die deutsche Grenzöffnung vom September 2015 aus der Perspektive des deutschen nationalen Interesses wahrscheinlich ein langfristig folgenreicher europapolitischer Kunstfehler. Jedes Nachdenken darüber wurde in den Folgejahren allerdings durch eine an den Anfang des 20. Jahrhunderts erinnernde emotional-propagandistische antibritische Kampagne aller »proeuropäischen« deutschen Medien wirksam unterdrückt.

Wie ein Imperium regiert wird, wird nicht nur von wirtschaftlichen und ideologischen Faktoren bestimmt, sondern auch von geostrategischen, insbesondere an seinen Rändern. Eine Stabilisierung der Grenzstaaten an der äußeren Peripherie ist nicht nur für wirtschaftliche Expansion erforderlich, obwohl diese für ein Imperium mit einer kapitalistischen Wirtschaft von erheblicher Bedeutung ist. Wo ein Imperium an ein anderes Imperium grenzt, muss es bereit sein, einen höheren Preis zu zahlen, um kooperative nationale Regierungen im Amt zu halten oder unkooperative auszuschalten. Nationale Eliten, die drohen können, die Seite zu wechseln, können teurere Zugeständnisse erreichen – siehe die Slowakei, Ungarn, Serbien, Rumänien oder Malta. Hier kommt dann doch noch harte militärische Macht ins Spiel, im Unterschied zu der weichen Macht der »Werte«. So schwer es einem liberalen Imperium fallen würde, Gewalt gegen eine eigensinnige Bevölkerung an ihrer Peripherie anzuwenden, so kann es eine kooperative Regierung schützen, indem es ihr ermöglicht, eine innenpolitisch populäre feindselige Haltung gegenüber einem mächtigen Nachbarn einzunehmen. Im Gegenzug kann die Hegemonialmacht Zugeständnisse verlangen, etwa Unterstützung in Fragen, die zwischen den Mitgliedstaaten umstritten sind. So schweigen die baltischen Staaten über die Aufnahme und Zuteilung von Flüchtlingen, wohl auch als Gegenleistung dafür, dass Deutschland sein Militär im Baltikum so aufstellt, dass es Russland bedrohen kann.

Imperien erlegen, wie erwähnt, den zu ihnen gehörenden Staaten eine einheitliche Gesellschaftsordnung auf, die der Gesellschaftsordnung ihres Zentrums entspricht. Dies ist besonders in EU-Europa der Fall, wo die politische Ökonomie der Mitgliedstaaten einheitlich und verbindlich von den »vier Freiheiten« des »Binnenmarktes«, autoritativ interpretiert durch den Europäischen Gerichtshof, und von einer gemeinsamen Währung nach deutschem Vorbild, dem Euro, regiert wird, ausgegeben von einer gemeinsamen Zentralbank und gemäß dem Vertrag

von Maastricht für alle EU-Mitglieder obligatorisch. Hinzu kommt unter anderem eine Verpflichtung, laufende Haushaltsdefizite auf drei Prozent und den Schuldenstand auf 60 Prozent des Sozialprodukts zu begrenzen.[11] In dieser Hinsicht entspricht die EU auf das Genaueste dem Rezept des neoliberalen Internationalismus, wie von Friedrich von Hayek konzipiert und von Fall zu Fall je nach Lage aktualisiert: identische Rechtssysteme für formell souverän bleibende Nationalstaaten, durchgesetzt mit der Begründung, dass dies für ein reibungsloses Funktionieren integrierter internationaler Märkte erforderlich ist.[12]

Die Achillesferse des Neoliberalismus ist, wie wir von Hayek wie von Polanyi wissen, die Demokratie. Isonomie und ein Goldstandard-Währungsregime erfordern, dass in allen beteiligten Ländern die Reichweite einer demokratisch-majoritären Demokratie gegenüber der politischen Ökonomie strikt be-

11 Dass das Vereinigte Königreich, Dänemark und Schweden sich diesen Pflichten mit unterschiedlichen Begründungen und Rechtstiteln entzogen haben, geht zu einem guten Teil auf den Widerstand ihrer Bürger zurück; in jedem Fall entstand hier eine erste und, wie wir jetzt wissen, dauerhafte Bruchlinie innerhalb der EU. Man erinnere sich daran, dass der deutsche »Proeuropäer« Schulz am Tag nach dem britischen Referendum dessen Ausgang als willkommene Gelegenheit begrüßte, den Euro nun endlich für alle EU-Mitglieder bindend zu machen.

12 Ein besonders krasses Beispiel für die nicht nur neoliberale, sondern ausdrücklich globalistische Orientierung der Europäischen Union als politische Ökonomie ist Art. 63 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, wo es in Abs. (1) heißt: »Im Rahmen der Bestimmungen dieses Kapitels sind alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten *und dritten Ländern* verboten« (meine Hervorh., WS). Das Verbot von Kapitalverkehrskontrollen selbst gegenüber Drittländern ist vermutlich die radikalste der zahlreichen Beschneidungen der wirtschaftspolitischen Souveränität der Mitgliedsländer und müsste als Erste fallen, um einen Übergang zu so etwas wie einem Keynes-Polanyi-Modell von Staatlichkeit zu ermöglichen; siehe dazu unten, Kap. V, S. 437-443.

schränkt wird. Nationale Regierungen, deren Staaten Teil eines neoliberalen Imperiums sind, müssen in der Lage sein, ohne Angst vor Bestrafung an der Wahlurne ihre Bürger dem Druck integrierter internationaler Märkte auszusetzen, vielleicht zu deren eigenem Wohl – auch wenn sie das (noch) nicht so sehen –, sicherlich aber zum Wohl der Kapitalakkumulation. Dafür muss das Imperium ihnen Institutionen zur Verfügung stellen, die ihnen helfen, ihr Wahlvolk still zu halten. Ein neoliberaler Staat muss, um ein schwacher Staat gegenüber dem Markt sein zu können, ein starker Staat gegenüber sozialen Kräften sein, deren Interessen eine politische Korrektur des Marktes einschließlich des, wenn man so will, Außenmarktes verlangen. Das passende Konzept hierfür ist das des »autoritären Liberalismus«, eine politische Doktrin, deren Ursprünge bis in die Weimarer Republik und die freundschaftliche Begegnung zwischen neoliberalen Ökonomen und dem späteren »Kronjuristen« des nationalsozialistischen Deutschland, Carl Schmitt, zurückreichen (Streeck 2015c).

Der autoritäre Liberalismus braucht einen starken Staat, um eine freigesetzte Marktwirtschaft vor demokratischen politischen Interventionen zu schützen. In der Europäischen Union geschieht dies vor allem dadurch, dass die Mitgliedsländer ihre Volkswirtschaften an internationale Gremien wie Ministerräte oder supranationale Gerichte oder transnationale Zentralbanken übergeben müssen. Auf diese Weise entlasten sie sich von Verantwortung ihren Bürgern gegenüber, wie sie mit nationaler Souveränität einhergeht, der sie nicht mehr gerecht werden können oder wollen.[13] Zu den Instrumenten, die der Internationalis-

13 Besonders eindringlich hierzu Tuck (2020) sowie, immer wieder, Peter Ramsay, Mitbegründer der linken Internet-Plattform *The Full Brexit*; »The EU is a default empire of nations in denial«, (https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/03/14/the-eu-is-a-default-empire-of-nations-in-denial/), zuletzt aufgerufen am 1.2.2021.

mus ihnen bietet, gehört, was die Standardpolitikwissenschaft als Mehrebenendiplomatie bezeichnet:[14] die Aushandlung internationaler Mandate, die nationale Regierungen in ihre Innenpolitik importieren können, indem sie sie aufgrund ihrer multilateralen Entstehung für sakrosankt erklären. Peter Ramsay zufolge ist vor allem dies der Grund, weshalb die »Remainer« in der britischen politischen Klasse so hart für die britische Mitgliedschaft in der EU kämpften:

> Das liberale Imperium der Europäischen Union ist eine Art von Regierung, die von nationalen politischen Eliten improvisiert wird, die sich nur ungern oder gar nicht mehr auf die politische Autorität demokratischer Politik verlassen können oder wollen. Anstatt nach innen auf ihre Nation blicken Eliten dieser Art auf der Suche nach Grundlagen für ihre Autorität nach außen, auf supranationale zwischenstaatliche Regelungen [...]. Die EU ist ein freiwilliges Imperium, das sich aus Staaten zusammensetzt, die ihren nationalen Charakter leugnen: indem sie die Tatsache leugnen, dass die Autorität des Staates von der politischen Nation stammt, und nur von ihr.[15]

Die Rolle des Hegemon in einem liberalen Imperium auf Dauer auszufüllen ist, wie gesagt, alles andere als einfach. Tatsächlich wird immer deutlicher, dass Deutschland, mit oder ohne Frankreich, dazu nie wirklich in der Lage war und es auch nie sein wird. Dies liegt nicht nur daran, dass Überdehnung für Imperien immer eine tödliche Versuchung ist, wie sich nicht nur bei der Sowjetunion, sondern auch bei den Vereinigten Staaten gezeigt hat.[16]

14 Siehe oben, S. 283.

15 Ebd.

16 Im Fall der EU kommt die Ukraine als Beispiel für einen imperialen Expansionsversuch in Erinnerung, der, wenn er gelungen wäre, das Imperium zweifellos überdehnt hätte. Hierzu van Middelaar (2019, S. 65-90).

Ein weiterer Grund ist, dass mit einem zunehmenden Bedarf an Ausgleichszahlungen an die Mittelmeerländer zu rechnen ist, die unter dem deutschen Hartwährungsregime leiden; hinzu kommt die Notwendigkeit umfangreicher »Strukturfonds« zur Unterstützung der osteuropäischen Staaten und ihrer »pro-europäischen« (besser: »pro-EU«) politischen Eliten. Da Frankreich unter niedrigem Wachstum und hohen Defiziten leidet, wird es allein auf Deutschland hinauslaufen, den Entschädigungs- und Unterstützungsbedarf der beiden Peripherien zu decken, obwohl die erforderliche Größenordnung seine Fähigkeiten bei weitem übertreffen wird.[17]

Ich möchte nun anhand von drei Beispielen darstellen, wie historische Umstände – kontingente Erfahrungen und ererbte Institutionen, die auch andere sein könnten, aber nicht andere sind – gefestigte sogenannte nationale Interessen hervorbringen können, die für nationale Regierungen und politische Klassen zwar erkundbar und in Grenzen veränderbar sind, grundsätzlich aber selbst auf längere Sicht nicht zu praktischer Disposition stehen. Dabei wird zu zeigen sein, wie solche Interessen in Weltdeutungen und Stimmungen einfließen, die die Spannbreite vernünftigen politischen Wollens und Handelns in Gegenwart und überschaubarer Zukunft begrenzen – und im Fall der Europäischen Union der Stabilisierung eines hegemonialen Zentrums und der Vollendung seines Imperiums vorhersehbar unüberwindlich im Wege stehen.

Mein erstes Beispiel ist die Resistenz einmal etablierter national unterschiedlicher materieller Interessen, historischer Erfahrungen und idealer Weltdeutungen gegen eine gemeinsame »Verteidigungspolitik« als Vehikel für eine superstaatliche Zentralisierung des europäischen Staatensystems – das integrierte Europa also, ungefähr nach dem Modell Preußens, als Armee mit sich anschließendem Staat. Meine zwei anderen Beispiele betref-

17 Mehr dazu weiter unten.

fen die Festlegung der faktischen Verfassung des europäischen Imperiums in Gestalt des Binnenmarktes und der Währungsunion auf privaten Freihandel und staatliche Austerität, mit der Folge einer engen Begrenzung der Fähigkeit des Zentrums, loyale Eliten in den Ländern der Peripherie durch wirtschaftliche Ertragsbeteiligungen unterschiedlicher Art an der Macht zu halten. Ich beginne mit der militärischen Dimension EU-Europas, unmittelbar vor Corona für kurze Zeit ein zentrales Thema der unionspolitischen Debatte, dann aber wegen des Virus zunächst, aber gewiss nicht für immer von der Tagesordnung verschwunden.

Europa als Armeestaat?

Schon lange vor Corona hatten europäische Integrationseliten angesichts des Aufstands populistischer Nationalisten nach einem neuen »Narrativ« gesucht, das die historische Notwendigkeit von politischer Zentralisierung und institutioneller Vereinheitlichung in Europa begründen sollte, als Nachfolger für das aufgegebene sozialdemokratische »Europäische Sozialmodell« aus den 1980er Jahren (Streeck 1997; 2018b; 2019b) und das diskreditierte neoliberale Versprechen aus den 1990ern und frühen 2000ern von Wohlstand für jeden und wirtschaftlicher Konvergenz für alle als Resultat einer grenzenlosen Marktwirtschaft. Das hierfür zuletzt ins Spiel gebrachte Thema war eine behauptete Notwendigkeit für »Europa«, sich beziehungsweise die »europäische Lebensweise« militärisch, mit Hilfe einer »Europäischen Armee«, zu verteidigen. Ich habe oben, in der Einleitung,[18] den im *Handelsblatt* vom 21. Oktober 2018 abgedruck-

18 Siehe S. 48, Fn. 20.

ten Aufruf »Für ein solidarisches Europa – Machen wir Ernst mit dem Willen unseres Grundgesetzes, jetzt!«, erstunterzeichnet von Hans Eichel, Jürgen Habermas, Roland Koch, Friedrich Merz, Bert Rürup und Brigitte Zypries, ausführlich zitiert. Dabei handelt es sich um eine Initiative, die man als durch die Hoffnung motiviert verstehen kann, das dysfunktionale Imperium der Europäischen Union doch noch in so etwas wie einen integrierten europäischen Superstaat zu verwandeln – als letzten Ausläufer des Neofunktionalismus: eine integrierte Armee braucht einen integrierten Staat –, gewissermaßen in einem zweiten Anlauf nach der versäumten Errichtung einer politischen Union in Zusammenhang mit der Währungsunion.

Der Aufbau einer Armee kann den Aufbau einer Nation oder eines Staates beschleunigen und festigen. Eine Voraussetzung dafür ist, dass ein Anderer identifiziert werden kann, mit dem sich ein nach innen integrationsförderndes Schmitt'sches internationales Feindverhältnis herstellen lässt. Bis 1990 war Russland in Gestalt der Sowjetunion das bevorzugte Sicherheitsrisiko für das dem »Westen« zugeschlagene Europa; heute, drei Jahrzehnte später, ist China dazugekommen. Zwischenstaatliche Integration mittels gemeinsamer Bewaffnung würde in Europa nicht zum ersten Mal versucht, allerdings auch nicht zum ersten Mal scheitern. Man erinnert sich an das Projekt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) in der unmittelbaren Nachkriegszeit, das 1954 von der französischen Nationalversammlung aus Angst vor einer Beeinträchtigung der nationalen Souveränität Frankreichs mit einem Veto belegt wurde. Sieben Jahrzehnte später allerdings war und ist es in erster Linie Frankreich, das auf militärische Integration drängt und an dessen Vorstellungen – in denen Deutschland, wie schon in den 1950er Jahren, eine zentrale, wenn auch sehr andere Rolle spielt – der »Aufruf« im *Handelsblatt* offenkundig anschloss.

Auf den ersten Blick waren die Bedingungen für ein europäisches Armeeprojekt in den Jahren neoliberaler Stagnation vor

2020 durchaus günstig. Auf Druck der Vereinigten Staaten unter Trump hatten sich die der NATO angehörigen Länder, einschließlich der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, an die gemeinsam eingegangene Verpflichtung aller Bündnispartner erinnern müssen, ihren Militärhaushalt bis 2024 auf zwei Prozent des Sozialprodukts zu erhöhen.[19] Dabei ging es vor allem um Deutschland, dessen Militärausgaben sich bei kaum mehr als der Hälfte des Zugesagten eingependelt hatten. Frankreich und Großbritannien, beides Atommächte, hatten die Zielgröße wegen der hohen Kosten ihrer Atombomben und Trägersysteme, einschließlich U-Boote, Flugzeugträger und Bomberflotten, längst erreicht oder überschritten. Besonders Frankreich drängte Deutschland, den amerikanischen Wünschen nachzugeben; da Deutschland aufgrund des Atomwaffensperrvertrags aus den 1960er Jahren und einer gefestigten populären Vorliebe für »atomwaffenfreie Zonen« nur konventionell aufrüsten könnte, könnte eine annähernde Verdopplung seines Militäretats die durch die hohen Kosten der *force de frappe* erzwungene französische Vernachlässigung der konventionellen Bewaffnung ausgleichen. Bedingung war allerdings eine, wie auch immer zustande zu bringende, mindestens teilweise Herauslösung der deutschen Streitkräfte aus der von den USA hegemonial bestimmten NATO und ihre Eingliederung in eine gemeinsame europäische »Verteidigung«.

Obwohl Deutschland mit Rüstungsausgaben von zwei Prozent seines Sozialprodukts (bezogen auf die Wirtschaftsleistung

19 Erstmals beschlossen 2002, also ein Jahr nach dem 11. September und zu einem Zeitpunkt, als mit dem Wechsel von Jelzin zu Putin (1999) der Traum der ersten Bush-Administration von einer Eingliederung Russlands in das amerikanische Imperium endgültig hinfällig geworden war. Erneuert wurde der Beschluss 2014, also noch unter Obama. Zur Vorgeschichte und zum Zusammenhang mit den amerikanischen Plänen für eine imperiale Expansion des »Westens« nach 1990 siehe Wood (2018).

vor dem Corona-Absturz) die bei weitem größte Militärmacht in Europa wäre – Deutschland alleine, ohne seine NATO-Verbündeten, würde dann in absoluten Größen mindestens rund 20, wahrscheinlich aber eher 40 Prozent mehr für »Verteidigung« ausgeben als Russland[20] –, gab es gute Gründe für Frankreich, sich den Forderungen der USA anzuschließen. Mit dem Ausscheiden Großbritanniens aus der EU ist Frankreich zu deren einziger Nuklearmacht geworden, ebenso zu dem einzigen EU-Mitgliedstaat mit ständigem Sitz im UN-Weltsicherheitsrat. Hieran konnte und kann es berechtigte Hoffnungen knüpfen,

20 Genaue und vergleichbare Daten über Militärausgaben sind schwer zu erhalten, auch weil manche Militäraufwendungen in anderen Haushalten versteckt werden. Es gibt zwei Quellen, das schwedische Friedensforschungsinstitut (SIPRI) und das britische International Institute for Strategic Studies (IISS). IISS unterscheidet zwischen Militärausgaben (*military expenditures*) und Militärhaushalt (*military budget*), wobei *expenditures* neben den Aufwendungen für die Kampftruppen (*military budget*) auch Renten, Wohnungen, Gesundheitsversorgung und Sozialleistungen für Militärangehörige und ihre Familien einschließt. SIPRI dagegen sieht von dieser Unterteilung ab und berichtet nur das größere Aggregat, *expenditures*. Für Russland im Jahr 2019, vor dem Corona-Einbruch, berichten SIPRI und IISS übereinstimmend *expenditures* in Höhe von 65,1 Mrd. US-Dollar, gleich 3,8 % des Sozialprodukts. Vier Jahre davor, 2015, lag die Quote noch bei 4,9 %; laut SIPRI war 2019 geplant, die Militärausgaben weiter sinken zu lassen, wohl aus wirtschaftlichen Gründen. Die USA gaben im selben Jahr absolut etwa elfmal so viel für ihr Militär aus wie Russland (731,8 Mrd. US-Dollar), ein Anteil von 3,4 % des Sozialprodukts (Frankreich: 63,8 Mrd. US-Dollar). In Deutschland beliefen sich die Militärausgaben auf 49,3 Mrd. US-Dollar, entsprechend 1,3 % des Sozialprodukts. Hätte Deutschland schon damals wie verlangt 2 % ausgegeben, wären seine Ausgaben bei 76 Mrd. US-Dollar gelegen, also 17 % höher als die Russlands. Legt man für den Vergleich mit einem auf 2 % aufgerüsteten Deutschland allein den russischen Militärhaushalt (*budget*) zugrunde (2019 laut IISS: 49,4 Mrd. US-Dollar), dann hätte Deutschland 2019 etwa 53 % mehr für Rüstung aufgewendet als Russland.

über die Einsätze einer zukünftigen europäischen Armee führend bestimmen zu können. Ein Grund, weshalb ihm daran gelegen sein muss, ist der Umstand, dass Frankreich dabei ist, eine Reihe von Kriegen in der Sahelzone zu verlieren, in denen es in jeweils unterschiedlichen Kombinationen um die Eindämmung islamistischer Revolutionen und die Sicherung des französischen Zugangs zu Rohstoffen aller Art geht.[21] Da Atomwaffen gegen Guerillakämpfer nicht gut einsetzbar sind, könnten deutsche Bodentruppen unter europäischer Flagge hier gute Dienste leisten.

Das Problem ist, dass sich die Dinge aus deutscher Sicht anders darstellen. Auch wenn kaum jemand offen darüber spricht, müsste eine deutsche konventionelle Hochrüstung auf das Niveau des NATO-Ziels auf russischer Seite zu einem weiteren Ausbau – einer »Modernisierung« – seiner atomaren Bewaffnung führen, weil Russland einem hochgerüsteten Deutschland konventionell kaum etwas entgegenzusetzen hätte; tatsächlich scheint ein ebensolcher Ausbau seit einiger Zeit im Gang zu sein. Eine atomare Aufrüstung Russlands kann aber nicht im deutschen nationalen Interesse liegen. Es ist bemerkenswert, dass während der Debatte über eine europäische Armee der französische Generalstab und der Staatspräsident öffentlich erklärten, dass die *force de frappe* niemals europäisiert werden dürfe und unter ausschließlich französischer Kontrolle bleiben müsse[22] –

21 Und allgemein um die Aufrechterhaltung der französischen Kontrolle über das »französische Afrika«, auch als *Françafrique* bekannt.

22 Aus einem am 7. 2. 2020 auf der Webseite der Stiftung Wissenschaft und Politik. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit veröffentlichten Kommentar (unter dem Titel »Frankreichs nukleare Abschreckung im Dienst Europas – Eine deutsche Antwort«) zu einer am selben Tag vor den Kommandeuren der französischen Armee gehaltenen Rede Emmanuel Macrons zur französischen und europäischen Verteidigungspolitik: »Als Präsident, der Veränderungen zur Norm erhoben hat, bleibt Emmanuel Macron in Fragen der nuklearen Ab-

dass, in anderen Worten, wenn es hart auf hart kommen sollte, Paris nicht für Berlin aufs Spiel gesetzt werde. Auch gelegentliche, vorsichtig vorgetragene deutsche Anfragen über die Möglichkeit, den ständigen Sitz Frankreichs im Weltsicherheitsrat zu europäisieren, also an die EU und damit auch an Deutschland zu übertragen, wurden immer wieder entschieden und unmissverständlich negativ beantwortet.[23]

Im Ergebnis gerät die deutsche Politik damit in eine äußerst unbequeme Situation. Frankreich, unentbehrlich als europäischer Ko-Hegemon, verlangt nach »strategischer Autonomie«

schreckung in der Tradition seiner Vorgänger. Die französische Abschreckung bleibt bei der Androhung massiver Repressalien gegen die lebenswichtigen Zentren des Gegners. Es gilt das Prinzip der ›Selbstgenügsamkeit‹. *Die Entscheidung über den Einsatz der französischen Nuklearwaffen verbleibt beim Staatspräsidenten. Eine Beteiligung Verbündeter sei nicht möglich, da sie dem Prinzip der nationalen Unabhängigkeit widerspräche.* Die europäische Dimension des französischen Nukleardispositivs besteht nach Macrons Auffassung in ihrem Beitrag zur europäischen Sicherheit. Frankreichs feste Solidarität mit seinen Alliierten verleihe darüber hinaus auch seinen ›vitalen Interessen‹ eine europäische Dimension.« Siehe ⟨https://www.swp-berlin.org/publikation/frankreichs-nukleare-abschreckung-im-dienst-europas-eine-deutsche-antwort/⟩, zuletzt aufgerufen am 5.1.2021 (meine Hervorh., WS).

23 Michaela Wiegel, »Es ist nicht alles gut in Europa«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.3.2019, ⟨https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/franzoesische-europaministerin-kritisiert-vorschlaege-akks-16083705.html⟩, zuletzt aufgerufen am 22.10.2020: »Zu den Forderungen, auf den französischen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zugunsten eines EU-Sitzes zu verzichten und Straßburg als Sitz des Europäischen Parlaments aufzugeben, äußerte sich Loiseau nicht. Beide Vorschläge Kramp-Karrenbauers werden über Parteigrenzen hinweg in Frankreich als Provokation empfunden. Schon vor der Unterzeichnung des Aachener Vertrages schlugen die Protestwellen hoch, weil Finanzminister Olaf Scholz (SPD) sich für einen europäischen Sitz im UN-Sicherheitsrat eingesetzt hatte.«

(Macron), rhetorisch für Europa, und fordert Deutschland auf, hierzu mit einem Zwei-Prozent-Rüstungshaushalt unter »europäischem« statt unter NATO-Kommando beizutragen. Gleichzeitig findet sich Deutschland geostrategisch zwischen vier Nuklearmächte eingeklemmt, Russland, Frankreich, Großbritannien und die USA. Die USA haben Deutschland als Gegenleistung für seine Unterschrift unter den Atomwaffensperrvertrag 1968 versprochen, es wenn nötig auch mit Atomwaffen zu verteidigen. Es gab immer Zweifel, wie sehr man sich darauf verlassen kann; immerhin aber haben die USA, gewissermaßen als Unterpfand, einen (kleinen) Teil ihrer eigenen Atomwaffen in Deutschland stationiert, zusätzlich zu zahlreichen Militärstützpunkten und bis zu 40000 Soldaten.[24] Es ist nicht zu sehen, wie eine »europäische Armee« mit französischer Nuklearbewaffnung und, als Folge, unter französischer strategischer Führung in die durch eine deutsche – oder auch amerikanische – Abkehr von der NATO für Deutschland entstehende Bresche springen könnte.

Dennoch schien es um 2018 herum für Frankreich und die von ihm inspirierten europäischen Integrationisten Grund zur Hoffnung zu geben. Nach der Wahl Trumps hatten sich die USA

24 Der größte von ihnen, und in der Tat die größte Installation der US-Luftwaffe außerhalb der USA, ist die Ramstein Air Base in Rheinland-Pfalz, die etwa 9000 Soldaten und Zivilpersonal beherbergt. Der Luftwaffenstützpunkt wird als europäischer Knotenpunkt für den weltweiten Transport von Truppen, Material und Gefangenen genutzt. Er wird auch für Evakuierungsflüge verwendet, da er sich in der Nähe des Landstuhl Regional Medical Center befindet, des größten Militärkrankenhauses außerhalb der USA. Das Krankenhaus wird des Weiteren zur Nachbesprechung amerikanischer Soldaten und zur Befragung von Gefangenen genutzt. Von der Ramstein Air Base aus plant und kontrolliert das US-Militär ferner die Drohnenoperationen im »Krieg gegen den Terror« im Irak, in Afghanistan, Somalia, Jemen und Pakistan; siehe dazu (https://de.wikipedia.org/wiki/Ramstein_Air_Base), zuletzt aufgerufen am 5.1.2021.

zunehmend von ihrer globalpolitischen Rolle verabschiedet und alte Bündnisverpflichtungen, auch im Rahmen der NATO, offen in Frage gestellt. Trumps bevorzugte Formel war, dass »die Europäer«, gemeint wiederum die Deutschen, die Kosten ihrer Verteidigung selber tragen sollten; damit wurde auch die Zwei-Prozent-Forderung neu begründet. Als Antwort verkündete Merkel in einer aufsehenerregenden Wahlrede im Mai 2017, dass man dann in Europa eben für sich selber werde sorgen müssen.[25] Dies weckte Erinnerungen daran, dass es im deutschen außenpolitischen Establishment früher eine Minderheitsfraktion von so genannten »Gaullisten« gegeben hatte, die auf eine enge militärische Zusammenarbeit mit Frankreich setzte, einschließlich einer irgendwie gearteten deutschen Teilhabe an der *force de frappe*, und die darüber mit der proamerikanischen Mehrheitsfraktion der »Atlantiker« in Widerstreit lag.

Inwieweit im Arkanbereich der deutschen politischen Klasse in Reaktion auf Trump tatsächlich ältere Diskussionen neu auflebten, wo das deutsche Interesse besser aufgehoben sei, in Paris oder in Washington, ist schwer zu sagen.[26] Sicher ist, dass seit

25 »Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei [...]. Das habe ich in den letzten Tagen erlebt. Und deshalb kann ich nur sagen: Wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand nehmen.« Merkel am 28. Mai 2017 in einem sprichwörtlich gewordenen Bierzelt in Trudering, Bayern, mit Hinweis auf den grade beendeten G7-Gipfel am 26. und 27. Mai in Taormina, Sizilien, und ihre dortigen Gespräche mit Donald Trump. Zur Merkel'schen Semantik siehe Adam Soboczynski in *Die Zeit* vom 1.6.2017, ⟨https://www.zeit.de/2017/23/angela-merkel-rhetorik-deutschland-usa/komplettansicht⟩, zuletzt aufgerufen am 23.8.2020.

26 Wenn überhaupt finden derartige Diskussionen, auch über die *finalité* der »europäischen Integration«, in strikter Vertraulichkeit statt, in Deutschland noch mehr als woanders. Man muss hier zwischen den Zeilen der laufenden Berichterstattung lesen, die allerdings durch eine entschiedene Entschlossenheit geprägt ist, auf keinen Fall »anti-europäisch« zu wirken. Siehe aber den erstaunlichen Artikel von Gregor Schöllgen,

Merkels Wahlsieg im Herbst 2017 und vor allem nach der Neubildung der Regierung der Großen Koalition ein knappes halbes Jahr später der öffentliche und diplomatische Druck des französischen Präsidenten (dessen Wiederwahl 2022 wie gesagt in Berlin als im deutschen nationalen Interesse liegend gilt) für einen »Neubeginn Europas«, eine *»relance«*, groß war; im Anschluss daran kursierte in Deutschland die immer wieder stereotyp wiederholte Formel, Macron habe nun aber »eine Antwort verdient«, und zwar bald.[27] Diese bestand zum Teil in einer Neuverhandlung des deutsch-französischen sogenannten Elysée- oder auch Freundschaftsvertrags von 1963, deren Ergebnis Anfang 2019 in Aachen, der Stadt Karls des Großen, feierlich unterschrieben wurde. Es gibt Gerüchte, dass der Vertrag, dessen veröffentlichter Text nichts wirklich Neues aufweist, Nebenabsprachen über eine engere militärische Zusammenarbeit, binational oder »europäisch«, enthält. Genaueres ist dazu nicht bekannt.

So bewegte sich die Diskussion über eine europäische Armee als Vehikel europäischer Souveränität mehrere Jahre lang hin und her, zwischen französischen Forderungen und deutscher Unentschlossenheit oder auch Angst, Erwartungen zu enttäuschen, die man glaubt kultivieren zu müssen, um nicht als unzuverlässig kritisiert zu werden, auch wenn man weiß, dass man sie nicht erfüllen kann. Um die Integrationisten auf beiden Seiten bei Laune zu halten, schlug die damals noch als solche designierte Nachfolgerin Merkels, Annegret Kramp-Karrenbauer, der

»Nato und Europäische Union sind nicht mehr nötig«, untertitelt »Die Bündnisse entstammen einer Welt, die vor dreißig Jahren versunken ist. Wer sich an sie klammert, verweigert sich der Gegenwart«. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 11.8.2019, S. 3. Schöllgen war Professor für Neuere und Neueste Geschichte und, der Zeitung zufolge, »in dieser Zeit auch für die historische Ausbildung der Attachés im Auswärtigen Amt verantwortlich«.

27 Allgemein zum Verhältnis zwischen Frankreich und Deutschland unter Macron und Merkel meine Analyse in *American Affairs* (Streeck 2018a).

französischen Regierung öffentlich den Bau eines Flugzeugträgers als deutschen Beitrag zur Verteidigung Europas vor. In Frankreich wurde dies als abwegig empfunden (Flugzeugträger lassen sich in der Sahelzone nicht gebrauchen), weshalb das Projekt rasch von der Tagesordnung verschwand. 2019 aber schien die europäische Armee plötzlich und unvermutet ihrer Realisierung wieder nähergekommen zu sein. Auf Betreiben Macrons wechselte die deutsche Verteidigungsministerin von der Leyen als Präsidentin der Europäischen Kommission nach Brüssel; Kramp-Karrenbauer übernahm als ihre Nachfolgerin neben dem Parteivorsitz der CDU das deutsche Verteidigungsministerium, von dem aus sie umgehend das Zwei-Prozent-Versprechen erneuerte; und Macron schlug eine ehemalige französische Verteidigungsministerin für den französischen Sitz in der Europäischen Kommission vor – eine nicht nur ihm ideal erscheinende Konfiguration für sein Aufrüstungsprojekt. Kurz darauf freilich musste er seine Kandidatin für den französischen Kommissionsposten wegen Korruptionsvorwürfen zurückziehen; dann kam Corona als neues Thema und neuer Hoffnungsträger der Integrationisten.[28]

Was ist aus alledem zu lernen? Zunächst, dass zwischen den beiden nach dem Brexit verbliebenen EU-europäischen Führungsmächten solide Interessenunterschiede bestehen, die einer einvernehmlich ausgeübten europäischen Hegemonie im Wege stehen und allenfalls mit Formelkompromissen überdeckt, nicht aber ausgeräumt werden können.[29] Die hohe Kunst der deutschen

28 Siehe unten, S. 373-384.

29 Die gegeneinander geführten Kriege, auch wenn sie weit zurückliegen, fließen unvermeidlich in die Interpretation des jeweiligen nationalen Interesses ein. Die französische Politik kann gar nicht anders, als die Europäische Union auch als Arrangement zur Einhegung Deutschlands mit dem Ziel zu verstehen, eine deutsche Vorherrschaft über Frankreich für immer auszuschließen. Deutschland dagegen muss sich hüten, auch nur den Anschein zu erwecken, seine Interessen als größte europäische

Politik besteht deshalb seit langem darin, französische Erwartungen kurzfristig zu enttäuschen, ohne ihnen langfristig eine Absage zu erteilen – eine Hinhaltetaktik, die die französische Politik nicht öffentlich beklagen kann, weil sie innenpolitisch die nationale Hoffnung auf ein französisch geführtes Europa, dessen »Souveränität« zugleich französische Souveränität wäre, am Leben halten muss. Neben der Abhängigkeit Deutschlands von den USA als nuklearer Schutzmacht[30] und dem Bestehen

Macht auf eigene Faust verfolgen zu wollen, und ist deshalb bestrebt, seine Politik so zu formulieren, dass sie als deutsch-französische Politik im Interesse »Europas« hingestellt werden kann. Aus beidem ergeben sich ständig Konflikte, die nur dann zur Sprache kommen, wenn Frankreich Deutschland droht, dessen Politik öffentlich als nicht »europäisch« genug zu rügen.

30 Die zur Folge hatte, dass Merkel sich sehr rasch ihrer Bierzeltrede entledigte, nachdem sie im Weißen Haus geradezu euphorisch begrüßt worden war (»Die Äußerungen Merkels, dass die Europäer ihr Schicksal nun ›wirklich in die eigene Hand nehmen müssen‹, bezeichnete Präsidentensprecher Sean Spicer am Dienstag in Washington als ›großartig‹. Sie entsprächen genau dem, ›was der Präsident gefordert hat‹. Spicer bewertete die Äußerungen Merkels als Beleg dafür, dass Trump ›Ergebnisse erzielt‹«, ⟨https://www.faz.net/aktuell/politik/von-trump-zu-biden/bierzelt-rede-von-angela-merkel-begeistert-donald-trump-15040105.html⟩, zuletzt aufgerufen am 24.3.2021), sowie unter dem Eindruck des Bestehens Frankreichs auf seiner »strategischen Autonomie«). Anfang November 2079 distanzierte sich Merkel öffentlich und ungewohnt schroff von Macron, der der NATO einen »Hirntod« bescheinigt hatte, und erklärte, die »transatlantische Partnerschaft« sei »unabdingbar für uns« (»Merkel weist Macrons Kritik zurück«, ⟨https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/merkel-weist-kritik-von-macron-an-der-nato-zurueck-16473782.html⟩, zuletzt aufgerufen am 24.3.2021). Ebenfalls hilfreich war Trumps Drohung, 9500 der 34500 in Deutschland stationierten amerikanischen Soldaten abzuziehen, um sie in Polen zu stationieren, ⟨https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/was-steckt-hinter-trumps-drohung-mit-dem-truppenabzug-16804852.html⟩, zuletzt aufgerufen am 24.3.2021. Das deutsche Einlenken war schon vorher in der Entscheidung der Bundesregierung zum Ausdruck gekom-

Frankreichs auf nuklearer Selbst- und Alleinbestimmung lassen sich weitere Ursachen für Interessenkonflikte identifizieren, die gerade auf militärischem Gebiet eine Europäisierung der Politik der beiden Länder nicht nur auf kurze Sicht ausschließen. So ist das deutsche Interesse an der Sahelzone und der Aufrechterhaltung der postkolonialen französischen Dominanz in Westafrika ausgesprochen gering; hoch dagegen ist es an Ost- und Mitteleuropa, einer Gegend, die wiederum für Frankreich nur von marginalem Interesse ist. Was der afrikanische Westen für Frankreich, ist der europäische Osten für Deutschland, und wo es Frankreich in Afrika um Rohstoffe geht, geht es Deutschland in Osteuropa um Produktionsstätten und Absatzmärkte für seine Industrie (und um billige Arbeitskräfte für seine Altenheime und Spargelfelder). Um im europäischen Osten entsprechende innenpolitische Verhältnisse zu gewährleisten, muss Deutschland es den dortigen politischen Klassen ermöglichen, traditionelle Animositäten gegen Russland zu bedienen; dazu muss es ihnen Schutz gegen russische Repressalien versprechen, was bisher nur im Bündnis, in der Zukunft aber zunehmend auch im Wettbewerb mit den USA möglich ist. Frankreich dagegen muss bestrebt sein, das Verhältnis mit Russland zu entspannen, auch wenn dies den USA nicht passt, um freie Hand in Afrika und im Nahen Osten zu haben. Während Deutschland die Osterweite-

men, die nächste Generation von Mittelstreckenbombern mindestens teilweise in den USA zu beschaffen, weil nur amerikanische Flugzeuge, im vorliegenden Fall die F18, das Privileg haben, im Rahmen der »nuklearen Partnerschaft« mit Deutschland Atombomben ins (russische) Ziel tragen zu dürfen, selbstverständlich nur mit Erlaubnis der USA (siehe *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, FAZ.NET, 21.4.2020). Die Entscheidung wurde in Paris als gegen den Eurofighter und damit gegen Frankreich gerichtet verstanden. In der Folge drängt Frankreich derzeit auf ein deutsch-französisch-spanisches Kampfbomberprojekt, das bis 2040 geschätzt 300 Mrd. Euro kosten soll, komplett mit Satelliten und Drohnenschwärmen.

rung der EU weiter vorantreibt, insbesondere auf dem Westbalkan, steht Frankreich dieser auch deshalb ablehnend gegenüber, weil es die dafür benötigten Unterstützungsgelder lieber in Afrika und im Mittelmeerraum ausgegeben sehen würde. Weitere Konfliktpunkte ließen sich anfügen.

Im Übrigen ist schwer zu erkennen, wie Deutschland vor Corona das Zwei-Prozent-Militarisierungsziel hätte tatsächlich erreichen können. 2019 gab die große Koalition 43,2 Milliarden Euro für »Verteidigung« aus, ein Zuwachs von 5,7 Milliarden oder 15 Prozent gegenüber 2018, anders ausgedrückt 1,35 Prozent des Sozialprodukts verglichen mit 1,23 Prozent 2018 und 1,12 Prozent 2017. Für 2020 war dann ein Zuwachs auf 1,38 Prozent vorgesehen. Von der Leyen, damals noch Verteidigungsministerin, versprach den Verbündeten einen weiteren Anstieg auf 1,5 Prozent bis 2025; ursprünglich versprochen waren 2 Prozent im Jahr 2024. Die mittelfristige Finanzplanung des Finanzministeriums dagegen sah, wegen schon damals zurückgehender Steuereinnahmen und der infolge der Schuldenbremse entstandenen Investitionslücke bei der öffentlichen Infrastruktur, ein Sinken der Rüstungsausgaben auf 1,26 Prozent im Jahr 2023 voraus.[31] Wie die entsprechenden Relationen nach dem Corona-Absturz aussehen werden, lässt sich nicht voraussehen; ausgedrückt in Prozent des dann kleiner gewordenen Sozialprodukts wird der deutsche Rüstungshaushalt, wenn er nominell konstant bleibt, für eine Weile von alleine steigen, was in Washington auch von einer Biden-Administration wohl eher als Schummeln gewertet werden wird. Allgemein scheint es schwer vorstellbar, dass sich

31 Die Zahlen stammen von verschiedenen Webseiten des Bundesministeriums der Finanzen sowie aus dem Artikel »Pence holt zum Rundumschlag gegen Deutschland aus«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4.4.2019, ⟨https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/nato-pence-holt-zum-rundumschlag-gegen-deutschland-aus-16123837.html⟩, zuletzt aufgerufen am 5.1.2021.

eine schwarz-grüne Regierung nach Merkels Abgang im Herbst 2021 auf eine weitere Verstärkung der Rüstungsanstrengungen einigen könnte, von einer rot-grün-roten oder grün-rot-roten Regierung zu schweigen.

Dass die Konturen des europäischen Militärprojekts immer vage geblieben sind, hat deshalb eher genutzt als geschadet, wenn auch nur den beteiligten Staaten und Regierungen, nicht der Stabilisierung des steckengebliebenen europäischen Imperiums. Wer soll eine europäische Armee kommandieren, die Präsidentin der Kommission oder der Rat der 27 Regierungschefs? Soldaten werden wissen wollen, auf wessen Befehl sie notfalls ihr Leben lassen sollen. Wie würden Einsatzplanung und, im Fall des Falles, Einsätze mit der *force de frappe* abgestimmt, wenn überhaupt? Dass Fragen dieser Art unbeantwortet, ja zumindest in deutschen Regierungskreisen ungestellt bleiben müssen, wenn das Projekt nicht sofort auseinanderfallen soll, heißt nicht, dass es sich nicht nach EU-Art *sub rosa* für den einen oder anderen Zweck pragmatisch umnutzen ließe. Eine europäische Armee, auch wenn sie zunächst nicht mehr wäre als eine Ansammlung nationaler oder multinationaler Militäreinheiten, nach Art der sogenannten »deutsch-französischen Brigade«, könnte in Ländern wie Kroatien oder bald auch Albanien und dem Kosovo kampfbereite Kommandosoldaten rekrutieren, die sich gut beispielsweise in Afrika einsetzen ließen; auf diesem Weg ließe sich das französische Modell der Fremdenlegion europäisieren. Dabei könnte auch ein legaler Immigrationspfad entstehen, etwa für Flüchtlinge aus Afghanistan oder Libyen, die nach einer bestimmten Dienstzeit bei Erwerb entsprechender Tapferkeitsmedaillen mit einer Art Yellow Card für die EU oder einzelne Mitgliedsländer belohnt würden.

Eine »europäische Armee«, selbst wenn sie als solche nur auf dem Papier stünde, könnte auch genutzt werden, das Insistieren des Deutschen Bundestags darauf auszuhebeln, dass jeder Einsatz deutscher Militäreinheiten, auch der kleinste, von einer par-

lamentarischen Mehrheit gebilligt werden muss. Ebenso, und vielleicht in der Praxis am wichtigsten, kann das europäische Armeeprojekt als Hintergrundlegitimation für die Absicht Frankreichs und Deutschlands dienen, ihre Rüstungsindustrien, wie im Vertrag von Aachen bekräftigt, zusammenzulegen; dies hätte zur willkommenen Folge, dass die immer noch restriktiven deutschen Regeln über Waffenexporte im Interesse der deutsch-französischen Freundschaft geopfert werden könnten. Vielleicht ist das der wichtigste Grund, warum wirtschaftsnahe CDU-Politiker wie Merz und Koch sich bereitfanden, das Projekt einer europäischen Armee als Vehikel einer neuen Stufe der europäischen Integration zu unterstützen. Ein wirksamer Beitrag zur Konstitution eines binationalen Hegemons für ein von seinen Dysfunktionen geheiltes europäisches Imperium oder gar zur Bildung eines europäischen Superstaats dürfte hiervon aber realistischerweise nicht zu erwarten sein.

Ich wende mich jetzt meinem zweiten Beispiel zu, der Natur und den Grenzen ausgleichender wirtschaftlicher Solidarität zwischen Zentrum und Peripherie. Auch hier stehen nationale Interessen dem Aufbau eines regionalpolitisch handlungsfähigen Superstaats oder auch nur eines auf Dauer stabilen Imperiums entgegen. Die »böse« historische »Tat«, die mit Schiller »fortzeugend immer Böses muss gebären«,[32] war der Aufbau einer Währungsunion unter Verzicht auf eine politische Union als Vorgänger- oder Zwillingsinstitution – oder genauer: trotz der politischen Unmöglichkeit einer politischen Union. Es gibt geschichtliche Fehler, die auf lange Zeit irreversibel sind und von denen der weitere Lauf der Dinge bis ins dritte oder vierte Glied unglücklich vorgeprägt wird.[33] Wobei es im vorliegenden Fall

32 »Das eben ist der Fluch der bösen Tat/dass sie, fortzeugend, immer Böses muss gebären.« Octavio Piccolomini in *Wallenstein*.

33 Fehler, deren langandauernde schwerwiegende Folgen man hätte voraussehen können. Auch Milton Friedman hat nicht immer Unrecht:

allerdings um mehr ging als um ein zufälliges Versehen im Eifer des Integrationsgefechts. Jeder der Staaten, die der Währungsunion in den 1990er Jahren beitraten, wollte diese so konstruiert haben, dass die eigene politische Souveränität, in den von dem neoliberalen Projekt gezogenen Grenzen, von ihr unberührt blieb; deshalb vor allem, und nicht in erster Linie wegen deutscher ordnungspolitischer Verblendung, die strikte Trennung von Geld- und Fiskalpolitik. Was Frankreich und Italien im Besonderen betrifft, so ging es ihnen sogar darum, ihre nationale Souveränität *zurückzugewinnen*, die sie durch die faktische Führungsrolle der Bundesbank mit ihrer D-Mark beschädigt sahen, um *mehr* statt weniger Einfluss auf das in ihrem Land geltende Geld ausüben zu können. Gleichzeitig sollte der Euro die Handlungsfähigkeit ihrer Regierungen auch nach innen stärken, nämlich durch die in der Währungsunion verankerte Unmöglichkeit, die unter dem Gesichtspunkt kapitalistischer Wettbewerbsfähigkeit im Zeitalter der Hyperglobalisierung schädliche Disziplinlosigkeit ihrer Gesellschaften durch periodische Abwertungen der nationalen Währung zu akkommodieren: der Euro als selbstgeschaffene institutionelle Fessel für die nationale Politik, mit deren Hilfe seit langem vergeblich versuchte wirtschaftspolitische, in Wahrheit gesellschaftliche Umbauprojekte endlich durchgesetzt werden sollten, mit der Währungsunion als Waffe gegen eine falsch programmierte nationale Demokratie.

Das Problem war freilich, wie nun hinlänglich bekannt, dass

»[A]doption of the euro [...] would exacerbate political tensions by diverting shocks that could have been readily accommodated by exchange-rate changes into divisive political issues. Political unity can pave the way for monetary unity. Monetary unity imposed under unfavourable conditions will prove a barrier to the achievement of political unity«. »Why Europe Can't Afford the Euro«, *The Times*, 19.11.1997. Hinzufügen mag man, dass es nicht nur um »shocks« geht, sondern um strukturell unterschiedliche Kapitalismusvarianten (etwas, das es für neoliberale Ökonomen nicht gibt).

auch *mit* der Währungsunion die modernisierende Umerziehung der betroffenen Gesellschaften im Sinne effizienter Anpassung an den neoliberalen Kapitalismus nicht gelang. Die Folge war, dass einige der vereinten Volkswirtschaften mit ihren unreformiert gebliebenen ererbten Institutionen sich auf dramatische Weise als einer Hartwährung nach deutscher Art nicht gewachsen erwiesen. So kam es zu der Frage, wie eine gemeinsame Fiskalpolitik zwischen strukturell ungleichen, deshalb von den gemeinsamen Institutionen unterschiedlich bevorteilten und benachteiligten Ländern im Dienste imperialen Zusammenhalts bei gleichzeitiger Bewahrung der Souveränität der beteiligten Staaten wohl aussehen könnte. Zwei Versionen schälten sich heraus, beide unter dem souveränitätspolitisch unverdächtigen Begriff der »Solidarität«: die eine als regelgebundene fiskalische Disziplin zur gegenseitigen Freistellung von negativen externen Effekten, die andere als freiwillige Hilfe in Not, nach innen inszeniert als Vorstufe einer zukünftigen superstaatlichen Fiskalpolitik, tatsächlich aber gezielt auf die Festigung des liberalen Imperiums.

Europäische Solidarität I: Konsolidierung

Die Europäische Währungsunion ist der supranationale Wohlfahrtsausschuss des nationalen Konsolidierungsstaats: ein Instrument der politischen Eliten zur Durchsetzung der Hyperglobalisierung bei gleichzeitiger Eindämmung und, wenn möglich, Verschleierung ihrer Kosten sowie zur Überwachung und Sicherstellung der Kreditwürdigkeit der europäischen Staaten gegenüber der globalen Finanzindustrie, zwecks einer möglichst lange währenden steuerbefreiten Gewährleistung der immer teurer werdenden Voraussetzungen kapitalistischen Wirtschaf-

tens. Außenpolitisch funktionierte das eine Zeitlang, innenpolitisch schon bald nicht mehr. Als es darum ging, die griechische SYRIZA-Regierung zu zwingen, ihre Ausgaben zu kürzen, um einen Kreditwürdigkeit beweisenden, weil Zahlungsfähigkeit demonstrierenden primären Haushaltsüberschuss zu erwirtschaften und als Voraussetzung für neue Kredite strikte Auflagen zu akzeptieren, bestand europäische Solidarität darin, dass sich die Regierungen Frankreichs, Italiens und Spaniens fest auf die Seite »Europas« stellten, also Deutschlands im Bündnis vor allem mit Österreich und den Niederlanden. Gleichzeitig gaben sie sich jede erdenkliche Mühe, ihre eigenen Haushalte durch Ausgabenkürzungen vorbildlich zu konsolidieren. Ziel war, durch Senkung der Staatsausgaben Schulden abzubauen und dadurch, absurd genug, wirtschaftliches Wachstum in Gang zu setzen (»expansionary contraction« hieß das; Blyth 2013). Tatsächlich aber stagnierten ihre Volkswirtschaften als Folge des fiskalischen Aderlasses – und natürlich eines für sie falschen Wechselkurses –, was unter anderem einen weiteren Anstieg der öffentlichen Schuldenlast bewirkte, in Italien von 119 Prozent des Sozialprodukts 2010 auf 128 Prozent 2019, in Spanien von 62 auf 95 Prozent und in Frankreich von 81 auf 96 Prozent. In Deutschland dagegen, mit seiner durch den Euro begünstigten Exportwirtschaft, ging die Staatsverschuldung von 83 auf 56 Prozent zurück, noch unter die in den Europäischen Verträgen festgelegte Obergrenze.

Eine Folge der imperialen Konsolidierungspolitik war, dass sie die Abwehrkräfte der vertraglich zur Austerität gezwungenen europäischen Gesellschaften gegenüber Katastrophen wie dem Corona-Virus schwächte. In Italien lagen die Aufwendungen für das Gesundheitswesen im Jahr 2017 bei 8,8 Prozent des Sozialprodukts und in Spanien bei 8,9 Prozent. Nur 6,5 beziehungsweise 6,3 Prozent waren öffentliche Ausgaben, der Rest wurde von den Patienten privat, also sozial selektiv, aufgebracht. In Deutschland dagegen beliefen sich die Gesundheitsausgaben

2017 auf 11,2 Prozent, von denen 9,5 Prozent öffentlich waren, also drei Prozentpunkte mehr als in den beiden Mittelmeerländern.[34] Die unterschiedlichen nationalen Auswirkungen des Corona-Virus haben zweifellos vielfältige Ursachen, die nicht alle gleich gut verstanden sind; zu ihnen gehören offenbar die örtliche Luftqualität, die Alters- und Familienstruktur, alltägliche Umgangsformen wie Händeschütteln, Umarmungen und Wangenküsse sowie Lebensweise und Lebensart, insbesondere von »Risikogruppen« wie den Älteren. Aber schon der allgemeine Gesundheitszustand der Bevölkerung und die Belastung mit Vorerkrankungen haben offenkundig auch mit Ausstattung und Zugänglichkeit des öffentlichen Gesundheitssystems zu tun. Der Etat des britischen National Health Service betrug 2019, nach jahrzehntelanger Ausblutung durch hausgemachte Austerität, nur noch 7,1 Prozent des Sozialprodukts, wobei das britische Gesundheitssystem, ebenso wie das finanziell viel besser ausgestattete französische, zusätzlich unter seiner hohen Zentralisierung leidet.[35]

Vergleicht man den Zusammenhang zwischen den Corona-Todeszahlen einerseits und den wirtschaftlichen und politischen Zwängen zu fiskalischer Konsolidierung andererseits, so ist of-

34 Drei Prozentpunkte des Sozialprodukts sind alles andere als eine Kleinigkeit: in Deutschland machten sie vor Corona etwa das Zweieinhalbfache des jährlichen Rüstungshaushalts aus, siehe oben, S. 362.

35 Zu Frankreich siehe Kay Walter, »Warum der deutsche Föderalismus besser als Frankreichs Zentralismus ist«, mit drastischen Beispielen und reichlich zitierter französischer Kritik an der Überzentralisierung des nationalen Gesundheitssystems, *Cicero*, 20.4.2020, ⟨https://www.cicero.de/aussenpolitik/zentralismus-frankreich-coronavirus-statistik-foederalismus⟩, zuletzt aufgerufen am 6.1.2021. Der französische Hang zu großstaaterischem Zentralismus mitsamt seinen vielfältigen Dysfunktionen ist seit Tocqueville (1983 [1856]) ein Dauerthema der vergleichenden Politikwissenschaft. Die regierungstechnischen Vorzüge einer dezentralen Staatsorganisation sollten *ceteris paribus* auf supranationaler Ebene noch ausgeprägter sein als auf nationaler.

fenkundig: Deutschland geht es unter der Währungsunion finanziell gut und gesundheitlich einigermaßen, Italien, Spanien und Frankreich dagegen leiden. Das Geld, das benötigt würde, um ihre nationalen Gesundheitssysteme für die Risiken der Globalisierung aufzurüsten, fehlt den Ländern, die in der internationalistischen Austeritätsfalle des Goldstandardregimes der Europäischen Währungsunion festsitzen, an allen Ecken und Enden. Schulden abzahlen, um als guter Schuldner dazustehen, der neue und vor allem sich aufhäufende Schulden aufnehmen darf, ist hier das Wichtigste und wurde von der Europäischen Währungsunion seit der Krise von 2008 durch komplexe imperiale Arrangements unterstützt, die die Mitgliedstaaten zu fiskalischer Konsolidierung anhielten. Dazu gehörte das sogenannte »Europäische Semester« im Rahmen der sogenannten »Offenen Methode der Koordinierung« (Schäfer 2005), die freilich für die Öffentlichkeit alles andere als »offen« ist und regelmäßige, von der Brüsseler Bürokratie inszenierte esoterische Rituale vorsieht, die keine noch so internationalisierte Laienöffentlichkeit verstehen kann. Was immer dort geschieht, gemeinsame Vorsorge für Epidemien und ihre Bekämpfung war, jedenfalls vor Corona, nicht dabei. Wenn man im Jahr des Virus lange suchte, fand man eine Behörde der Europäischen Union, genannt European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), mit Sitz in Stockholm, 280 Vollzeitbeschäftigten und einem Etat von 57 Millionen Euro per annum.[36] Kein europäischer Bürger, mit Ausnahme vielleicht professioneller Virologen, hat je von ihr gehört, weder vor noch während der Virus-Krise. Von Untersuchungen des ECDC, ob die Mitgliedstaaten über genügend Gesichtsmasken, Schutzanzüge, Impfstoffe, Beatmungsgeräte und ausgebildete Krankenpfleger verfügten, um für einen nächsten Virusangriff gewappnet zu sein, ist nichts bekannt. Dasselbe gilt

36 Die Adresse der Homepage ist ⟨https://www.ecdc.europa.eu/en⟩, zuletzt aufgerufen am 5.1.2021.

für Weiterbildungskurse für Gesundheitspersonal und für Regulierungsbehörden zum Thema Krankenhaushygiene[37] oder Seuchenprävention in Altenheimen. Informationen für die europäische Öffentlichkeit darüber, dass das globalisierte Leben tödlich sein kann, wenn man nicht dafür gerüstet ist, und dass eine wetterfeste Ausrüstung Geld kostet, hat es schon gar nicht gegeben; zumindest lassen sie sich nirgends finden. Es wäre überraschend, wenn das nicht auch damit zu tun hätte, dass solche Nachfragen und Warnungen mit den jährlichen Ermahnungen zur Haushaltskonsolidierung – Hervorbringungen jener fest institutionalisierten Austeritätsübungen, die das deutsche Export- und Niedrigzinswunder so lange befeuert haben – bei laufenden Aufforderungen zur Teilnahme an der Globalisierung über Kreuz geraten wären.

Mit welcher Wucht die Europäische Union das europäische Solidarprogramm des Konsolidierungsstaats von oben nach unten durchzusetzen versucht hat, zeigt eine Aufstellung der die EU beobachtenden irischen Ökonomin Emma Clancy (2020; siehe *Abb. 23*). In ihr wird für fünf Politikfelder ausgezählt, wie oft die Europäische Kommission in den acht Jahren von 2011 bis 2018 im Zusammenhang mit der sogenannten »Macroeconomic Imbalance Procedure« ihre (damals noch) 28 Mitgliedstaaten aufgefordert hat, Renten zu kürzen (»Increasing pension age/cuts to pension funding«), Gelder für das Gesundheitssystem zu streichen oder Teile desselben zu privatisieren (»Spending cuts on healthcare/privatisation of healthcare«), Lohnsteigerungen zu verhindern (»Supression of wage growth«), Arbeitneh-

37 »Jährlich erkranken in Deutschland 400000 bis 600000 Patienten an Krankenhausinfektionen, die zu einem Teil vermieden oder beeinflusst werden können. Etwa 10000 bis 15000 Menschen versterben laut aktuellen Schätzungen aus Studien jedes Jahr in Deutschland an Krankenhausinfektionen.« Bundesministerium für Gesundheit, »Krankenhaushygiene«, (https://www.bundesgesundheitsministerium.de/krankenhaus hygiene.html), zuletzt aufgerufen am 2.10.2020.

Anzahl der EU-28-Mitgliedstaaten, die von der Kommission Empfehlungen erhielten

JAHR	Erhöhung des Rentenalters/ Senkung der Rentenfinanzierung	Ausgabensenkung für Gesundheit/Privatisierung des Gesundheitssystems	Eindämmung von Lohnzuwächsen	Abbau von Beschäftigungssicherheit/Beschneidung von Tarifverhandlungen	Unterstützung reduzieren für Arbeitslose, Schutzbedürftige oder Menschen mit Behinderungen
2011	14	2	7	5	8
2012	13	3	6	7	10
2013	15	10	6	9	6
2014	17	16	13	10	9
2015	13	9	8	3	3
2016	10	8	4	2	3
2017	10	5	4	2	3
2018	13	10	2	0	3
GESAMT:	105	63	50	38	45

Abb. 23: Länderspezifische Empfehlungen der EU-Kommission im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts und des makroökonomischen Ungleichgewichtsverfahrens 2011-2018.

Quelle: Clancy (2020), online unter ⟨https://braveneweurope.com/emma-clancy-austerity-kills-eu-commission-demanded-cuts-to-public-healthcare-spending-63-times-from-2011-2018⟩, zuletzt aufgerufen am 8.2.2021.

merrechte einzuschränken (»Reducing job security/workers' bargaining rights«) oder Sozialhilfe zu kürzen (»Reducing support for unemployed, vulnerable or people with disabilities«). Dabei wurde, vor allem in den Jahren 2013, 2014 und 2018, Staaten, deren »makroökonomisches Gleichgewicht« zweifelhaft

erschien, nicht weniger als 63-mal nahegelegt, weniger für ihr Gesundheitssystem auszugeben.[38]

Supranationale Solidarität zur Erhaltung des Binnenmarkts und der ihn krönenden Gemeinschaftswährung bei gleichzeitiger Erhaltung der politischen Souveränität der Mitgliedstaaten konnte nur mit einem gemeinsamen Markt-vor-Staat-Programm der Privatisierung und Austerität verwirklicht werden: einem zwischenstaatlich abgestimmten und überwachten Abschied der Staaten von aktivistisch-interventionistischer Politik – auch dies, wenn man so will, eine Art von negativer Integration. Eine politische Union – ein supranationaler Neu- oder Wiederaufbau der national abgebauten staatlichen Interventionsfähigkeit nach innen –, wenn sie denn von irgendjemandem jemals ernsthaft gewollt war, wurde in dem Maße noch illusorischer, wie sich die Interessen der Mitgliedstaaten entsprechend den unterschiedlichen Auswirkungen der supranationalen Aufpropfung für alle gleicher europäischer Institutionen auf unterschiedliche nationale Institutionen und Wirtschaftsweisen auseinanderentwickelten. Jeder weitere Schritt zur Integration nach oben wäre unter diesen Umständen absehbar mit transnationalen Umverteilungen verbunden gewesen, deren Ausmaß zugleich unterhalb des von den prospektiv Begünstigten für erforderlich Gehaltenen und oberhalb des den prospektiv Begünstigenden politisch und wirtschaftlich Abverlangbaren geblieben wäre. So wurde die EU zu einer Austeritätsfalle, in der europäische Solidarität als einheitliche Einhaltung fiskalischer Abstandsregeln unter strengen neoliberalen Hygieneauflagen definiert war *und nur so definiert sein konnte.*

38 Insgesamt, für alle fünf untersuchten Politikfelder, wurden 301 Kürzungsempfehlungen erlassen, im Durchschnitt 38 pro Jahr. Parallel dazu verpflichteten sich, wie oben geschildert, die der NATO angehörenden Mitgliedstaaten, ihre Militärausgaben auf 2 % des Sozialprodukts zu erhöhen.

Europäische Solidarität II: Verschuldung

Wird sich das nach Corona ändern? Erste Hinweise ergibt eine Analyse des im Juli 2020 auf Vorschlag der Kommission vom Europäischen Rat unter dem Titel »Next Generation EU« (hier abgekürzt als NGEU) verabschiedeten »Wiederaufbauprogramms« (auf Englisch: Recovery and Resilience Programme) zur Heilung der von der Pandemie verursachten wirtschaftlichen Schäden. Das Programm wurde von vielen enthusiastisch als Durchbruch zu zwischenstaatlicher Umverteilung, als Schritt zu einem föderalistischen Europa mit supranationaler fiskalischer Souveränität gefeiert. Genaueres Hinsehen zeigt jedoch, dass das europäische Imperium auch unter den extremen Umständen der Pandemie nicht in der Lage war, über die von der Konstruktion der Union und insbesondere der Währungsunion fixierten institutionellen Bedingungen hinauszuwachsen. NGEU dürfte reichen, um die zwischenstaatlichen – oder besser: intergouvernementalen – Beziehungen im organisierten Europa, die schon vor Corona zum Zerreißen gespannt waren, eine Zeitlang provisorisch zu befrieden. Die spalterische Dynamik aber, die einer Währungsunion zwischen souveränen Staaten innewohnt, bleibt davon unberührt.

Im Winter 2020, als dieses Buch abgeschlossen wurde, standen längst nicht alle Einzelheiten des NGEU-Programms fest, beispielsweise wie es mit den Verträgen in Einklang gebracht werden soll, wie die Mittel an die Empfängerländer vergeben werden sollen, insbesondere deren Konditionalität in Bezug auf »Demokratie« zum einen und »Reformen« zum anderen, sowie die letztendliche Finanzierung der für den »Wiederaufbau« vorgesehenen 750 Milliarden Euro, die als Kredit aufgenommen, 2021 und 2022 an die Mitgliedstaaten ausgezahlt und ab 2026 oder 2028 aus laufenden Beitragsmitteln, eigenen Steuern der EU oder – noch nicht offen ausgesprochen – neuen Krediten ab-

gezahlt werden sollen.[39] Dennoch oder gerade deshalb waren, wie meistens in Brüssel, alle beteiligten Regierungen mit dem Ergebnis zufrieden, weil sie sich im Modus der Gipfeldiplomatie und der imperialen interelitären Beziehungspflege zuhause als Gewinner in einem zähen Ringen mit anderen Regierungen präsentieren konnten. So war es für Frankreich wichtig, dass die EU (freilich nicht nur, wie von Macron lange gefordert, die EWU) sich nun erstmals verschulden soll, gegen den Wortlaut der Verträge – was Macron in Frankreich als ersten Schritt in Richtung auf eine kumulative öffentliche Verschuldung nach Art der Nationalstaaten und, damit verbunden, ein europäisches Finanzministerium darstellen konnte. Auch vergrößerte es den in der Gegenwart zu verteilenden Kuchen sozusagen umsonst, ohne dass dafür, jedenfalls zunächst, bei anderen Haushaltsposten, etwa den Subventionen für die französische Landwirtschaft, gespart werden musste.

Für Italien und Spanien vor allem, aber durchaus auch für Frankreich, war der Corona-Sonderhaushalt des Weiteren ein Beweis der eigenen Fähigkeit, den »sparsamen Vier«, darunter insbesondere Deutschland, geldwerte »europäische Solidarität« abzuringen. Die Regierungen der Oststaaten dagegen konnten sich vor ihren Wählern brüsten, dass sie sich und ihnen einen er-

39 Neue Kredite wären die bequemste Lösung; tatsächlich würde es die befreiende Corona-Tat von 2020 nur auf Dauer stellen, nämlich den zwischenstaatlichen Verteilungsspielraum durch gemeinsame Verschuldung so zu vergrößern, dass jeder etwas abbekommen kann, obwohl keiner etwas einzahlt – Solidarität ohne Kosten. Von da an könnte man den Schuldenberg der EU ebenso laufend erhöhen wie, jeder für sich, die beteiligten Mitgliedstaaten, denen dadurch weiteres Geld oberhalb ihrer nationalen Steuereinnahmen zufließen würde. Anschließend könnte und müsste man abwarten, welche Folgen das wann für die von den »Märkten« unterstellte Kreditwürdigkeit des Gesamtsystems haben wird, vor allem wenn das Kapital irgendwann einmal woanders bessere Verdienstmöglichkeiten entdecken sollte.

heblichen Teil des frischen Geldes hatten sichern können, ohne harte, ihre nationale Souveränität beeinträchtigende demokratiepolitische Bedingungen, obwohl sie zum damaligen Zeitpunkt kaum von der Corona-Seuche betroffen waren. Überhaupt bekamen alle Mitgliedsländer, ohne Ausnahme, einen Schluck aus der Sonderhaushaltspulle, auch Deutschland, das darüber hinaus als größter Nettozahler seinen gewohnten Rabatt auf seinen Mitgliedsbeitrag behalten konnte. Sogar die Kommission erhielt etwas: die Aufgabe, die von den Staaten einzureichenden Projektanträge auf Finanzierung aus den ihnen zugestandenen Mitteln zu prüfen und zu bewilligen (auch wenn dies wohl eher eine Formsache werden wird). Darüber hinaus erhielt sie die Möglichkeit, den Corona-Sonderhaushalt als von ihr entwickeltes und gesteuertes gesamteuropäisches Modernisierungsprojekt aufzudrapieren, weniger Wiederaufbau als Neubau und Umbau (»Next Generation«), insbesondere in Richtung auf »Digitalisierung«, »Dekarbonisierung« und den sogenannten Green Deal, vor allem aber auf wirtschaftliche Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten. Nur das sogenannte Europäische Parlament blieb, wie so oft, unbefriedigt, weil ihm verwehrt wurde, eine mehr als symbolische antipopulistische Konditionalisierung der Mittelvergabe an die Regierungen in Osteuropa[40] einerseits und eine antineoliberale Nichtkonditionalisierung der Mittelvergabe an die Südländer andererseits durchzusetzen.

Für die deutsche Bundesregierung waren dies letztlich aber Kleinigkeiten. Für sie bestand der Zweck des Corona-Pakets darin, zum einen die Lebensdauer der italienischen Regierung

40 Ein besonderes Anliegen solcher osteuropäischer EP-Mitglieder, die in ihrer Heimat Oppositionsparteien angehören, oft Parteien mit neoliberalen Programmen, und die ihre heimischen innenpolitischen Wettbewerbsbedingungen mit Hilfe ihnen nahestehender westeuropäischer Kollegen durch Auflagen bei der Vergabe von EU-Mitteln zu verbessern suchen.

Conte zu verlängern[41] und zum anderen dem französischen Präsidenten Macron zu ermöglichen, sich in Frankreich, zur Förderung seiner 2022 anstehenden Wiederwahl, als Inspirator und Imperator eines frankreichkonformen Europa zu präsentieren. Dazu musste die deutsche Zustimmung zu »solidarischer« gemeinsamer Schuldenaufnahme als unter Druck zustande gekommene Abkehr von der Politik der »schwäbischen Hausfrau« inszeniert werden (für die deutsche Öffentlichkeit und die zukünftige deutsche Verhandlungsposition zunächst allerdings mit der Einschränkung, dass die Schulden eine einmalige Ausnahme und zurückzuzahlen sein sollten – so der sozialdemokratische Finanzminister: »Keynes« ja, aber eben »Keynes pur«). Das dauerhafte nationale Interesse Deutschlands in Europa besteht aber nicht darin, in irgendeinem Wettstreit der ökonomischen Ideen zu obsiegen oder auch nur das Gesicht zu wahren, der französischen oder italienischen Staatsrhetorik entgegenzutreten oder einen irgendwie gearteten Verfassungs- oder Vertragslegalismus durchzusetzen. Das für Deutschland alles überragende Ziel ist die Erhaltung der Währungsunion, was operativ im Jahr 2020 die Verhinderung einer Regierung Salvini in Rom bedeutete, die Italien vielleicht aus dem Euro hinausführen würde. Dazu ist und war nahezu jedes Mittel recht, ganz ähnlich wie bei der Deflationsbekämpfungspolitik der EZB, die in Wahrheit eine Staatsfinanzierungspolitik war und ist. Konflikte ergeben sich lediglich, weil es gleichzeitig im deutschen Interesse liegt, den Preis der Erhaltung der Währungsunion so weit wie möglich zu drücken; schließlich will man nicht mehr zahlen, als man unbedingt muss, und wer weiß, was in Zu-

41 Ironischerweise zerbrach diese ein knappes Jahr später an Meinungsverschiedenheiten darüber, was mit dem Geldsegen der EU zu tun sei. Im Februar 2021 übernahm dann der unersetzliche Draghi das Amt des italienischen Ministerpräsidenten, als Vorsitzender einer sogenannten »Expertenregierung«.

kunft noch alles verlangt werden wird. »Solidarität« zwischen Staaten ist ja keine Frage des Herzens, auch wenn man das auf der Vorderbühne gerne so aussehen lässt, sondern des Verstandes,[42] und sie wird möglicherweise dadurch billiger, dass man sie sich abringen lässt oder sie, etwa auf dem Umweg über die EZB, *sub rosa* oder gar *extra legem* leistet.

Was nun die proklamierten wirtschaftlichen im Unterschied zu den mehr oder weniger verschwiegenen imperialen Zwecken der NGEU-Verabredungen angeht, so soll es bei diesen darum gehen, die Corona-Krise zu nutzen, um die ökonomischen Disparitäten zwischen dem nordwesteuropäischen Zentrum der Union, insbesondere der Währungsunion, und seiner südlichen Peripherie einzudämmen und durch radikale Modernisierung der mediterranen Volkswirtschaften deren neoliberale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Hier aber ist von dem Programm so gut wie nichts zu erwarten. Wenn in Zeiten der Pandemie trotz aller Ungewissheit eines mit Sicherheit angenommen werden kann, dann, dass der wirtschaftliche Vorsprung Deutschlands vor den anderen EWU-Ländern nach der Krise noch größer sein wird, als er vor ihr schon war. Was sich hier auswirkt, ist zunächst einfach der kumulative Vorteil des Stärkeren. Ein prosperierendes Land wie Deutschland kommt mit einer Krise besser zurecht und erholt sich schneller von ihr als wirtschaftlich kränkelnde Länder wie Italien oder Frankreich. Im Juni 2020 rechnete der Internationale Währungsfonds (IWF) mit einer Schrumpfung der deutschen Volkswirtschaft für das laufende Jahr in Höhe von 7,8 Prozent; die entsprechenden Vorhersa-

42 Etwas vereinfacht zusammengefasst in einem Leserbrief des ehemaligen finnischen Außenministers Soini an die *Financial Times*, dort abgedruckt am 4.8.2020: »Germany is happy, delivering EU money to the member states that can continue buying German products. And both France and Germany can be certain that their banking sectors are not going to collapse or end in trouble. Follow the money and you understand why the costly [NGEU-]decision was made«.

gen für Italien und Spanien beliefen sich auf 12,8 Prozent und für Frankreich auf 12,5 Prozent.[43] Für 2021 sagte der IWF Wachstumsraten von 6,3 Prozent für Italien und Spanien und 7,3 Prozent für Frankreich voraus; die deutsche Wirtschaft sollte um 5,4 Prozent wachsen, jeweils auf der Basis des – sehr unterschiedlich – geschrumpften Sozialprodukts von 2020. Hinzu kommt, dass Deutschlands Staatsverschuldung wie erwähnt am Ende des Jahres 2019 bei nur etwa 58 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts lag, was es dem Land ermöglichte, auch ohne externe Hilfe problemlos und zu gewohnt niedrigen Zinsen sofort und ausgiebig neue Schulden aufzunehmen, voraussichtlich ohne dass seine Schuldenquote dadurch auf mehr als 80 Prozent steigen wird. Wie hoch die Verschuldung der anderen Länder am Ende der Krise sein wird, ließ sich im Winter 2020 nicht absehen; konservative Schätzungen ergeben für Frankreich und Spanien rund 130 und für Italien rund 170 Prozent. Die genauen Werte werden unter anderem davon abhängen, wie viele Corona-Wellen noch bevorstehen und wie sich das in der NGEU-Vereinbarung enthaltene Milliarden-Programm auswirken wird, mit seiner Unterscheidung zwischen Zuschüssen in Höhe von 390 Milliarden und Krediten von 360 Milliarden Euro.

Wie aber steht es nun um den Beitrag des NGEU-Programms zur Angleichung der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaften der Eurozone? Auf den ersten Blick sind 750 Milliarden Euro nicht wenig; sie sollen aber für sieben Jahre reichen und werden wie erwähnt an alle 27 Mitgliedsländer verteilt. Nach dem Beschluss der Regierungschefs vom Juli 2020 sollten Italien, Spa-

43 Der deutsche Sachverständigenrat schätzte zur selben Zeit (Juni 2020) den deutschen Rückgang des Sozialprodukts auf nicht mehr als 6,5 %, die EU-Kommission erwartete lediglich 6,3 %. Für Frankreich, Italien und Spanien wurden Verluste um 11 % erwartet. Die Relationen zwischen Deutschland und den anderen Ländern bleiben in den verschiedenen Vorhersagen dieselben.

nien und Frankreich davon 209, 140 und 40 Milliarden erhalten, darunter 81, 73 und alle 40 Milliarden als Transfers, den jeweiligen Rest als Kredit (mit der EU als Gläubiger, also erwartbar mit sehr langer Laufzeit, niedrigen Zinsen, wenn überhaupt, und einer nicht unrealistischen Aussicht auf einen Schuldenerlass in Zukunft). Verteilt über sieben Jahre macht dies für Italien einen jährlichen Betrag von 1,9 Prozent des (abgestürzten) Sozialprodukts von 2020 aus, davon 0,7 Prozent als Zuschuss; die entsprechenden Zahlungen an Spanien belaufen sich auf 1,8 beziehungsweise 0,9 Prozent und an Frankreich auf 0,3 Prozent. Da die Mittel, die in den Jahren 2021 und 2022 angefordert und projektgebunden bewilligt werden sollen, in den vier Jahren bis einschließlich 2024 ausgegeben werden sollen (Stand Sommer 2020), erhöht sich ihr Gesamtwert im Jahresdurchschnitt auf 3,3 Prozent für Italien (1,3 als Zuschuss), 3,2 (1,6) Prozent für Spanien und 0,5 Prozent für Frankreich. Allerdings müssen die drei Länder, bis diese Mittel zur Verfügung stehen, beginnend 2020 zum Ausgleich ihrer laufenden Haushalte zunächst weitere Schulden aufnehmen.[44]

Was können die Corona-Mittel, ob Kredit oder Transfer, in den Empfängerländern bewirken, um den Abstand zu der Prosperitätszone der EU im Nordwesten zu verringern? Im ersten Halbjahr 2020 verabschiedete der deutsche Bundestag zwei Nachtragshaushalte, die die Ausgaben des Bundes im laufenden Jahr von geplanten 362 Milliarden Euro auf 509 Milliarden erhöhten; hierfür und zum Ausgleich der Steuerausfälle wurden neue Kre-

44 Auszahlungen aus dem »Recovery and Resilience Fund« werden allerfrühestens im ersten Halbjahr 2021 stattfinden können. Wie viele kleine und mittlere Unternehmen dann bankrottgegangen sein werden, lässt sich vorab nicht einschätzen. Für ein Land wie Italien wurde im Sommer 2020 spekuliert, dass benötigte Überbrückungskredite wohl am schnellsten von der Mafia zu erhalten sein werden, zu besonders hohen Zinssätzen und mit robusten Methoden zur Gewährleistung eines pünktlichen Schuldendienstes.

dite in Höhe von 218 Milliarden Euro aufgenommen, mehr als Italien an Krediten und Zuschüssen für die gesamte Sieben- beziehungsweise Vierjahresperiode erhalten wird, von Spanien und Frankreich nicht zu reden. Wenige Monate später veranschlagte der Bundesfinanzminister für 2021 eine zusätzliche Neuverschuldung in Höhe von 96,2 Milliarden.[45] Während die selbstbeschafften deutschen Corona-Mittel sofort fließen, werden Italien, Spanien und Frankreich auf ihre Brüsseler Bewilligungen warten müssen, bis sie wenigstens *pro forma* dargelegt haben, dass die mit ihnen zu bestreitenden zusätzlichen Ausgaben tatsächlich wie gefordert der Digitalisierung und Dekarbonisierung dienen.[46] Wann dann die geplanten Projekte beginnen können und ob und wo durch sie Arbeitsplätze entstehen, weiß niemand. Wenn beispielsweise, wie es der Binnenmarkt verlangt, alle größeren öffentlichen NGEU-Maßnahmen europaweit ausgeschrieben werden müssen, ist es keineswegs selbstverständlich, dass die Arbeiten von inländischen Firmen ausgeführt und die entsprechenden Arbeitsplätze tatsächlich alle in den Empfängerländern (und nicht bei den Exportweltmeistern im Nordwesten) entstehen werden. So war Ende 2020 zu hören, dass die italienische Regierung, noch unter Conte, einen Teil ihrer »Wiederaufbaumittel« in den Bau von schnellen Eisenbahnlinien (»von jedem Ort Italiens in höchstens viereinhalb Stunden nach Rom« – Conte) stecken wollte – was unter anderem die Frage aufwirft, wer die Züge liefern wird, Siemens oder Alstom oder beide zusammen?

Nicht vergessen werden darf auch, dass die Zuschüsse und Sonderkredite unter dem NGEU-Programm als einmalige Leis-

45 Dies bezieht sich allein auf den Haushalt des Bundes. Auch die Bundesländer, in der Corona-Notlage von der »Schuldenbremse« befreit, werden Kredite aufnehmen, ebenso die Kommunen, die dies noch können.

46 Das jedenfalls wurde beschlossen. Zumindest die »sparsamen Vier« werden darauf bestehen, dass der Beschluss ernst gemeint war.

tungen in Reaktion auf die Corona-Epidemie konzipiert sind und bewilligt wurden. Wenn sie in zwei Jahren verteilt und, wie geplant, in vier Jahren ausgegeben sein werden (damit rechnet allerdings wohl niemand, was heißt, dass ihre Wirkung schon durch die Streckung ihres Einsatzes teilweise verpuffen könnte[47]), kommt, so die Beschlusslage für den EU-Haushalt 2021 bis 2027, nichts mehr hinterher. Wenn aber regionale Disparitäten eingedämmt oder gar verringert werden sollen, spricht alles dafür, dass es mit einer einmaligen Sonderaktion nicht getan sein kann und dass, wenn institutionelle »Reformen« zur Angleichung der strukturellen Wettbewerbsfähigkeit weiterhin unrealisiert bleiben, Mittel zum Ausgleich von interregionalen Einkommensunterschieden über längere Zeit kontinuierlich werden fließen müssen.

Auch dann aber scheint ihre Wirkung angesichts der strukturellen Ursachen interregionaler Ungleichheit nicht sehr groß zu sein. Eine Schätzung für zwei europäische Länder mit starken regionalen Disparitäten, Italien und Deutschland, ergab für beide jährliche Transfers von etwa vier Prozent des nationalen Sozialprodukts zugunsten des Mezzogiorno beziehungsweise der ehemaligen DDR (Streeck und Elsässer 2014) – also mehr als das Doppelte dessen, was Spanien und Italien über sieben Jahre verteilt aus dem Corona-Budget der EU erhalten sollen. Dabei ist die Pointe, dass die jährlichen vier Prozent in Deutschland wie in Italien jahrzehntelang lediglich in der Lage waren, eine *Zunahme* der interregionalen Wohlstandsunterschiede zu *verhindern*, also weit entfernt davon waren, so etwas wie Kon-

47 Ein wichtiger Punkt ist hier die Leistungs- und Planungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, die die zusätzlichen Mittel bewirtschaften muss. Die Planung und Genehmigung von Eisenbahn- oder Flugplatzprojekten dauert gewöhnlich lange; auf Schubladenpläne, so die Lehren aus den deutschen »Konjunkturprogrammen« der 1970er und 1980er Jahre, ist kein Verlass; sektorale und lokale Kapazitätsengpässe sind auch bei insgesamt hoher Arbeitslosigkeit wahrscheinlich usw.

vergenz zu bewirken. Wegen gewisser Ähnlichkeiten der Vergleichsparameter zwischen den beiden Nationalstaaten und der Europäischen Währungsunion ließ sich in der erwähnten Studie vermuten, dass auch in der EWU etwa vier Prozent des gemeinsamen Sozialprodukts zur Verhinderung einer weiteren Zunahme der Einkommensunterschiede zwischen den Mitgliedsländern erforderlich sein könnten, allein um die Kluft nicht noch größer werden zu lassen. Selbst wenn aber, wie damals noch halbwegs plausibel, Frankreich unter die Geber- statt unter die Empfängerländer gerechnet wurde, war offenkundig, dass die hierfür benötigten Beträge jenseits aller politischen Möglichkeiten lagen. Dies auch deshalb, weil sie nicht innerhalb eines (Super-)Nationalstaats mit starker Zentralregierung aufzubringen wären, sondern zwischen Nationalstaaten mit eigenen fiskalischen Verpflichtungen und Finanzierungsproblemen sowie einem ausgeprägten Bedürfnis, sich über die Verwendung ihrer öffentlichen Mittel von anderen Staaten keine Vorschriften machen zu lassen.[48]

Warum also die ganze Operation, wenn absehbar ist, dass sie die wirtschaftlichen Disparitäten innerhalb von EU und Währungsunion nicht verringern, ja auf Dauer nicht einmal ihre weitere Zunahme verhindern wird? Ich gehe davon aus, dass die Regierungschefs und Finanzminister, auf jeden Fall aber ihre riesigen Beamtenstäbe, sehr wohl wissen, dass eine Maßnahme wie die 750-Milliarden-Euro-Corona-Spende die fundamentalen Funktionsprobleme einer imperialen Währungsunion zwischen souveränen Staaten, mit den Kapitalismus unterschiedlich einbettenden politisch-ökonomischen Institutionen, nicht überspielen oder gar beheben kann. Parallelen mit dem Versprechen

48 Siehe die Weigerung der italienischen Regierung auf dem Höhepunkt der Corona-Krise, milliardenschwere für das nationale Gesundheitssystem bestimmte Hilfen aus dem Europäischen Rettungsschirm ESM anzunehmen, weil diese mit Auflagen verbunden gewesen wären.

der EZB drängen sich auf, durch Deflationsbekämpfung mittels Quantitative Easing (QE) neues Wachstum in Gang zu bringen, obwohl jeder wissen kann, dass Zentralbanken eher bremsen als Gas geben können. Auch das NGEU-Programm als fiskalisches Seitenstück zu einer funktional erweiterten europäischen Geldpolitik ist wohl nicht wirklich, was es zu sein vorgibt: ein Mittel zum Zweck einer Angleichung der Wirtschafts- und Lebensverhältnisse zwischen Zentrum und Peripherie; alle Eingeweihten, das kann man voraussetzen, dürften wissen, dass das Programm, wenn das wirklich sein Ziel wäre, Geldverschwendung wäre.

Tatsächlich spricht alles dafür, dass beide, QE und NGEU, rational auf ein realistisch erreichbares Ziel hin konzipiert sind. QE als monetäre Staatsfinanzierung und NGEU als Verteilung von auf Kredit aus dem Hut gezogenem frischem Geld an mehr oder weniger Corona-betroffene Mitgliedstaaten ergeben Sinn, wenn man sie als Instrumente eines imperialen Elitenmanagements deutet, dem es darum geht, in den Ländern der Peripherie dem Zentrum freundlich gesinnte oder von ihm abhängige Regierungen und politische Fraktionen im Sattel zu halten; wenn dies das wahre Erfolgskriterium beider Programme wäre, dann wäre es bescheiden-realistisch genug, um wenigstens auf kurze Frist seinen Zweck zu erfüllen. Beide Male ginge es dann um die Umwandlung eines organischen Problems – der Dysfunktionalität der systematisch fehlkonstruierten Währungsunion – in ein mechanisches, mit technokratischen Mitteln über die Köpfe der Bevölkerungen hinweg bearbeitbares: die Transformation eines langfristig unlösbaren *wirtschaftspolitischen* beziehungsweise *wirtschaftssoziologischen* Problems in ein kurzfristig vielleicht noch für eine Weile lösbares *herrschaftspolitisches.* Leitender Zweck wäre dann der Zusammenhalt des Imperiums als System indirekter Herrschaft durch einander verbundene und miteinander verbündete Eliten, jeweils verantwortlich für die Beschaffung von Folgebereitschaft in ihren Ländern, als Voraussetzung für die Fortsetzung dessen, was man *die Merkel'sche Fristen-*

transformation nennen kann: die Überdeckung langfristig unlösbarer Probleme durch kurzfristig uneinlösbare Versprechen und, wenn sich deren Uneinlösbarkeit erwiesen hat, durch neue, ebenso kurzfristig uneinlösbare andere Versprechen – eine Art politisches Ponzispiel, das auf Mitwirkende angewiesen ist, die für immer neue Spatzen in der Hand bereit sind, so zu tun, als warte auf sie eine Taube auf dem Dach.

Get real!

Anhand von drei Fallgeschichten, keine von ihnen abgeschlossen, habe ich plausibel zu machen versucht, dass das Projekt der europäischen Integration, auch in seiner Schwundform als Aufbau eines hierarchischen Staatenimperiums mit Deutschland und, vielleicht, Frankreich im Zentrum, kein gutes Ende nehmen wird – wegen der Schwerkraft nationaler Erfahrungen und Interessen, wegen der unentrinnbaren Festlegung einer zusammengelegten Wirtschaftsregierung autonom bleibender Staaten auf eine neoliberale Austeritätspolitik und wegen eines chronischen Mangels an vom Zentrum an die Peripherie umverteilbaren Ressourcen. Dem teleologischen Denken der konventionellen sogenannten Europaforschung können Beweisstücke wie diese, denen viele andere hinzugefügt werden könnten, allerdings nichts anhaben: Sackgassen sind Umwege, Rückschläge Verzögerungen, Krisen Wachstumsschmerzen; »Europa« wird durch sie nur stärker, weshalb sie in Wahrheit gar keine Krisen sind; »Europa« bleibt auf dem Weg, denn es gibt nur einen, und die Richtung stimmt schon deshalb – *failure is not an option*. Der Neofunktionalismus, der noch immer, mehr als ein Dreivierteljahrhundert nach Ernst Haas (1958), das Denken der Mehrheit der Europaforscher formatiert, kennt, wenn es um die Zukunft geht,

keine Zweifel: »Integration«, einmal begonnen, kann nicht anders als weitergehen, weil Integration in einem Sektor Integration in anderen Sektoren nach sich zieht, indem sie per *spillover* in diese überschwappt. Gesellschaften bestehen aus funktional spezialisierten Sektoren, die nach enger Kopplung verlangen und diese zur Not auch ohne Politik und gegen sie, über die Köpfe der Bürger hinweg oder hinter deren Rücken, von alleine bewerkstelligen.

Tatsächlich aber gibt es in der Welt der Institutionen noch andere Logiken als die Logik funktionaler Integration, zum Beispiel die *sozialer* Integration, und dass beide am Ende immer auf dasselbe hinauslaufen, ist nicht mehr als technokratisches Wunschdenken. Der europäische Konflikt zwischen *Nationalismus* und *Europäismus* kann nicht verstanden werden, wenn seine politisch-ökonomische Dimension, bei der es um das Verhältnis zwischen Kapitalismus und Gesellschaft in seinen unterschiedlichen nationalen Ausgestaltungen geht, außer Acht bleibt; wer von Europa reden will, darf vom Kapitalismus nicht schweigen. In der wirklichen Welt kann europäische Integration als Etablierung eines supranationalen staatlichen oder parastaatlich-imperialen internationalen Regimes, wenn überhaupt, dann nur unter den historischen Bedingungen bereits bestehender und unterschiedlich institutionalisierter nationaler Kompromisse zwischen Kapitalismus und Gesellschaft und in Wechselwirkung mit ihnen stattfinden. Ohne Berücksichtigung der in Europa präsenten »Spielarten des Kapitalismus«, die zugleich Spielarten gesellschaftlicher Praxis *im* Kapitalismus sind – unterschiedliche »eingelebte« (Max Weber) Wirtschafts- und Lebensweisen –, können die Friktionen zwischen National- und Superstaatlichkeit lediglich als Ausdruck eines rückständigen Nationalismus erscheinen, eines falschen Bewusstseins, das »den Leuten« ausgeredet werden muss und kann, um so den nächsten Schritt auf dem vielleicht schwierigen, aber theoretisch und moralisch alternativlosen und deshalb unweigerlich zum feststehenden Ziel

führenden Integrationsweg zu ermöglichen. Für eine Staatentheorie dagegen, die die begrenzte demo- wie technokratische Regierbarkeit zentralistisch amalgamierter sozialer Großeinheiten und ihre schon daraus folgende strukturelle Prädisposition für ein für menschliche Gesellschaften unakzeptables neoliberales Wirtschaftsregime in Rechnung stellt, müssen die Zwischenhalte des Neofunktionalismus, gleich denen des Neoliberalismus, zunehmend als Endstationen erscheinen.

V.

Ausweg nach unten: Kleinstaaterei und ihre Möglichkeiten

Die neoliberale Weltrepublik ist ebenso am Widerstand der Heimatfreunde gescheitert wie der neoliberale regionale Superstaat mit seiner auf Technokratie-plus-Rechtsstaat heruntergestuften Demokratie. Dies, zusammen mit der notorischen Instabilität ihrer jeweiligen imperialen Minderform, sollte Grund genug sein, die Möglichkeit eines Auswegs aus dem postneoliberalen Patt nach unten zu erkunden: in Richtung auf Dezentralisierung, lokale Autonomie und Verantwortung, auf Devolution, Sezession, Souveränität und Demokratie »vor Ort«. Wäre dies ein Rückschritt hinter die als multilateral und regelgebunden beschriebene, in Wahrheit zunehmend imperial organisierte, nicht mehr liberale, sondern neoliberale Weltordnung von heute? Es ist kein Zufall, dass die interessantesten Beiträge zu der anschwellenden Diskussion über Auswege aus der politischen und wirtschaftlichen Krise die Möglichkeiten und Chancen eines mehr oder weniger geordneten Rückzugs aus der schrankenlosen Globalisierung der neoliberalen Epoche mit ihrer engen, schmerzhafte Anpassungen erzwingenden Kopplung von nur noch dem Anschein nach souveränen Mitgliedstaaten zum Gegenstand haben. Handelspolitischer sogenannter Protektionismus beispielsweise ist, wie zu sehen sein wird, längst nicht mehr nur ein Thema für Außenseiter, und die Corona-Krise wird diese Entwicklung verstärken. Globale Freihandelsabkommen nach neoliberaler Art, unter Ausschluss nationaler Sonderregelungen und Ausschaltung nationaler Gerichte, wird es nach

dem Verfall der WHO und dem Scheitern von TTIP wohl nicht mehr geben (Rodrik 2018c); kein Geringerer als der schon erwähnte Larry Summers, langjähriger Fahnenträger des liberalen Establishments, forderte 2016, nach dem Wahlsieg von Donald Trump, einen »verantwortlichen Nationalismus« (Summers 2016). Modern Monetary Theory (MMT), eine heterodoxe, dennoch erstaunlich viel Beachtung findende makroökonomische Theorie, setzt einen autonomen, über eine eigene Währung mit flexiblen Wechselkursen verfügenden Nationalstaat voraus (Mitchell und Fazi 2017b). Kleine Staaten mit monetärer Souveränität und prosperierenden Volkswirtschaften, wie Dänemark, Schweden und die Schweiz, ziehen neues wirtschaftspolitisches Interesse auf sich. Subnationaler Nationalismus wie in Belgien, Spanien und Großbritannien ermutigt ein neues Nachdenken über Föderalismus und eine über diesen hinausgehende Dezentralisierung von souveräner Regierungsgewalt. Kommunitaristische und republikanische Theorien über Patriotismus als Voraussetzung einer robusten Demokratie, die eine einigermaßen integrierte Gesellschaft erfordern (Etzioni 2019), finden ebenso Aufmerksamkeit wie strukturpolitische Überlegungen zu dem potentiellen Beitrag von »patriotischem«, im Sinne von wenig reiselustigem, Kapital zu wirtschaftlichem Wohlstand. Migrationspolitisch sind Erwägungen über die Grenzen der Belastbarkeit aufnehmender und die Kosten der Migration für abgebende Gesellschaften dabei, universalistisch-individualistischen Diskursen über ein Menschenrecht auf unbegrenzte Mobilität Konkurrenz zu machen (Betts und Collier 2017; Collier 2013; Nida-Rümelin 2019). Und in der globalen Geopolitik könnten das Scheitern des amerikanischen Imperiums und seines marktwirtschaftlich-menschenrechtlichen Interventionsanspruchs (Cunliffe 2020) sowie der Aufstieg einer traditionell nicht auf Weltherrschaft zielenden Macht wie China (Anderson 2017b, S. 117-144) den Weg zu einer dann wirklich pluralistischen globalen Ordnung mit mehr nationaler Autonomie und

Nationenbildung von unten statt von außen freigemacht haben.

Einwände gäbe es viele, und durchaus erwägenswerte. Bewertet werden müssen sie freilich im Lichte der gemachten Erfahrungen mit Neoliberalismus, Globalismus und angeblich regelgebundenem Multilateralismus und ihren Versprechungen. Wird eine dezentrale, also stärker nationale Ordnung den internationalen Terrorismus bekämpfen können? Hier wäre angesichts von Afghanistan, Libyen, Syrien usw. zu fragen, ob es sich dabei nicht eigentlich um Polizeiaufgaben handelt, die militärisch ohnehin nicht zu bewältigen sind (und vielleicht könnte es dann ja auch ohne Folter abgehen). Kann eine dezentrale internationale Ordnung mit Migration zurechtkommen? Gerade in der Europäischen Union hat sich erwiesen, dass die Bedingungen, Interessen und Möglichkeiten von Land zu Land so verschieden sind, dass einheitliche Regelungen ständig unterlaufen werden und in der Praxis, wenn überhaupt und bestenfalls, durch freiwillige Kooperation von Fall zu Fall ersetzt werden müssen. Was ist mit Steuerflucht und der aus ihr resultierenden, wachsenden Ungleichheit (Zucman 2019)? Schlechter als die liberale internationale Ordnung einschließlich der EU wird auf diesem Gebiet auch eine renationalisierte Staatengemeinschaft nicht funktionieren können; hier muss es ohnehin um eine Entglobalisierung und stärkere lokale Bindung des Finanzsektors gehen, um Kapitalverkehrskontrollen, stationäres statt mobiles Kapital, eine Umstellung der Steuerbasis, etwa auf Erbschafts- und Kapitalertragssteuern, letztlich eine neue Geldordnung – ein Thema, das im Zuge der Bekämpfung der säkularen Stagnation durch trickreiche Geldschöpfung aller Art und des damit verbundenen Aufstiegs der Zentralbanken zu Über-Regierungen ohnehin auf die politische Tagesordnung kommen wird, auch wenn die Politik sich nur unter hohen Risiken mit dem harten Vertrauenskern der geldregierten Gesellschaften von heute befassen kann. Ähnliches gilt für die Bewältigung der Corona-Kri-

se durch supranationale Schuldenaufnahme und den Aufstieg der sogenannten Kryptowährungen.

Was »Europa« angeht, so hieße die Frage, ob ein nationalstaatliches Europa – also ein Europa der »variablen Geometrie«, ein »Europa *à la carte*« oder ein »Europa der Vaterländer«, man könnte auch Mutterländer sagen, alles Begriffe, die unter zentralistisch gesinnten Integrationisten Schnappatmung auslösen – tatsächlich weniger Frieden unter seinen Mitgliedsländern bedeuten würde als das derzeitige Regime einer *ever closer union*. Wenn man sich vor Augen führt, wie zerrüttet das Verhältnis zwischen Deutschland und Ländern wie Italien einerseits und den Visegrád-Staaten andererseits ist, die alle dem deutschen oder, vielleicht, deutsch-französischen Zentralismus der gegenwärtigen EU feindselig gegenüberstehen und von Fall zu Fall durch finanzielle Zugeständnisse, siehe NGEU, beschwichtigt werden müssen (von dem nach langen und harten Kämpfen nunmehr ausgeschiedenen Großbritannien zu schweigen), dann läge es nah, es einmal mit etwas anderem zu versuchen, auch wenn die Quasi-Verfassung der EU absichtlich so geschrieben ist, dass sie nur unter größer politischer Kraftanstrengung, wenn überhaupt jemals, geändert werden kann.

Simon: Zerlegung von Komplexität

Aber was ist mit der so oft beschworenen »Komplexität« einer global interdependenten Welt? Hier sind wir, wie oben erwähnt, bei Hayeks letzter, intellektuell wirkungsvollster Waffe gegen den Nationalstaat und dessen interventionistische »Anmaßung des Wissens«. Bekanntlich ging es Hayek dabei nicht um die Einsetzung eines die Welt regierenden Weltstaats; auch ein solcher wäre ja von der Komplexität des Globalen überfor-

dert, in der Ordnung zu stiften allein einem freien Spiel der Marktkräfte, dem verteilten Wissen selbstinteressierter Vorteilssucher, also einem freien Weltmarkt möglich sein sollte – für welchen als liberale politische Alternative einzig eine demokratiefreie, von Wahlausgängen unabhängige Welt-Technokratie nach Art des Internationalen Währungsfonds (IWF) oder eine auf globale Dimensionen erweiterte Europäische Kommission in Frage käme, soweit technisch und politisch möglich. Beide, Neoliberale wie Neuliberale, vergessen, dass man, wie der Systemtheoretiker Herbert Simon[1] gezeigt hat, komplexe Systeme dadurch regierbar machen kann, dass man sie in Subsysteme aufteilt, die je einen Teil der Gesamtkomplexität absorbieren und intern abarbeiten – also etwa die als ganze unregierbare Welt in staatlich organisierte, regierbare Nationalgesellschaften.[2] Besonders einschlägig für unser Thema – die Möglichkeit und Vorteile nationalstaatlich kompartmentalisierter Souveränität – erscheint Simons Aufsatz »The Architecture of Complexity« (Simon 1962), dessen Gedankengang im Folgenden kurz zusammengefasst und auf das Thema dieses Kapitels bezogen werden soll.

(1) Die von Simon betrachteten Systeme sind Architekturen *organisierter Komplexität* – im Unterschied zu desorganisierter, strukturloser Komplexität, die sich nur mit statistischen und

1 Simon, der 1926 geboren wurde und 2001 starb, hatte zuerst Sozialwissenschaften, dann Ökonomie studiert und reüssierte später unter anderem als Mathematiker und Computerwissenschaftler. Seine wichtigsten sozialwissenschaftlichen Beiträge fallen in seine Zeit als Professor für Verwaltungswissenschaften am Carnegie Institute of Technology. Siehe ⟨https://de.wikipedia.org/wiki/Herbert_A._Simon⟩, zuletzt aufgerufen am 11.3.2020.

2 Weniger konstruktivistisch, dafür historischer: indem man die bestehende Aufteilung der Weltgesellschaft in Nationalgesellschaften, neu arrangiert, beibehält, um die zu regierende Komplexität beherrschbar zu halten.

wahrscheinlichkeitstheoretischen Methoden untersuchen lässt.[3] Systeme als Architekturen organisierter Komplexität heißen bei Simon »hierarchische Systeme«; sie sind in Subsysteme untergliedert, die selbst wiederum Subsysteme haben können, wobei die Gesamtzahl der Subsysteme stufenweise nach unten hin zunimmt; Systeme auf höheren Systemebenen sind umfassender als Systeme auf niedrigeren. »Hierarchie« bedeutet nicht Subordination; höhere Einheiten können, müssen aber nicht Autorität über niedrigere haben: »In Ermangelung eines besseren Begriffs werde ich von Hierarchie sprechen, [...] um alle komplexen Systeme zu bezeichnen, die in aufeinanderfolgende Sätze von Subsystemen zerlegt werden können« (ebd., S. 468).

(2) Systeme sind in dem Maße komplex, wie sie aus »einer großen Zahl von Elementen bestehen, die auf nichtsimple Weise miteinander interagieren« und damit bewirken, dass »das Ganze mehr ist als seine Teile«: »nicht in einem letzten metaphysischen Sinne sondern in dem wichtigen pragmatischen Sinn, dass es angesichts der Eigenschaften der Teile und der Gesetze ihrer Wechselwirkung keine triviale Angelegenheit ist, auf die Eigenschaften des Ganzen zu schließen« (ebd.).[4] Emergenzeffekte dieser Art erzeugen Ungewissheit nicht nur für den externen Beobachter, sondern auch, sofern menschliches Handeln betroffen ist, für die internen Beteiligten, die daran interessiert sein müssen, die ungewissen Rückwirkungen der Systemebene auf ihre jeweilige Subsystemebene so gut wie möglich abzupuffern.

(3) Die Untergliederung von Systemen in Subsysteme lässt sich als Aufteilung von strukturellen Zusammenhängen nach Maßgabe unterschiedlicher Interaktionsdichten operationalisie-

3 Zur Unterscheidung zwischen *organized* und *disorganized complexity* siehe Weaver (1948).

4 Es folgt der schöne, die Eleganz des Simon'schen Denkens eindrucksvoll illustrierende Satz: »In the face of complexity, an in-principle reductionist may be at the same time a pragmatic holist« (ebd., S. 468).

ren. In hierarchischen Systemen organisierter Komplexität kann zwischen Interaktionen innerhalb der jeweiligen Subsysteme und zwischen ihnen unterschieden werden, wobei Erstere intensiver sind, im Sinne von verdichteter, als Letztere, und von je höherer Intensität, desto niedriger die hierarchische Ebene (S. 473-477). Simon zeigt dies für Verwaltungen und Unternehmenshierarchien ebenso wie für organische Substanzen (»intermolekulare Kräfte sind im Allgemeinen schwächer als molekulare Kräfte, und molekulare Kräfte schwächer als nukleare«, S. 474) sowie für Gase und andere physikalisch-chemische Systeme (S. 475 f.) und bietet hierfür sowohl eine evolutionär-ontologische als auch eine epistemologische Erklärung an. Jene ergibt sich, wenn man unterstellt, dass die Einheiten eines Systems auf jeder Stufe nur über begrenzte Kapazitäten für Aufbau und Unterhaltung starker Bindungen verfügen, so dass starke Bindungen an einen Partner oder eine Anzahl von Partnern weitere starke Bindungen unwahrscheinlich machen. Die kritische Variable wäre, »inwieweit die Interaktion zwischen zwei (oder wenigen) Subsystemen die Interaktion dieser Subsysteme mit den anderen ausschließt« (S. 476); als Beispiel nennt Simon die begrenzte Anzahl freier Valenzen von Molekülen. Wenn alle Möglichkeiten für starke Bindungen erschöpft sind, können nur noch schwache Bindungen eingegangen werden, die dann definitionsgemäß Bindungen über Subsystemgrenzen hinweg sind: »Man kann zum Beispiel die Rolle eines ›Freundes‹ nicht mit einer sehr großen Anzahl von Menschen spielen« (S. 477). Allerdings, so Simon, lässt sich vermuten, dass nichthierarchische, nicht untergliederte komplexe Systeme die menschliche Wahrnehmungsfähigkeit überfordern: »Wenn es wichtige Systeme auf der Welt gibt, die komplex sind, ohne hierarchisch zu sein, können sie unserer Beobachtung und unserem Verständnis in erheblichem Maße entgehen. Die Analyse ihres Verhaltens würde eine derart detaillierte Kenntnis und Berechnung der Wechselwirkungen ihrer Elementarteile beinhalten, dass dies über unsere Gedächtnis- oder

Rechenkapazität hinausgehen würde« (S. 477).[5] Es ist nicht schwer, in dem von Hayek und anderen Globalisten beschworenen Weltmarkt ein solches nichthierarchisches komplexes System zu erkennen.

(4) Simons wichtigstes Konzept, jedenfalls für unser Problem der Selbstregierungsfähigkeit von Nationalstaaten inmitten weltgesellschaftlicher Komplexität, ist das der *near decomposability* (hier übersetzt als »Beinahe-Zerlegbarkeit«) hierarchisch strukturierter Systeme. Ein System ist, wie gesagt, hierarchisch, wenn es gegeneinander abgrenzbare Inseln hoher interaktiver Verdichtung aufweist. Diese können, wenn ihre gegenseitigen Beziehungen vernachlässigbar sind, als voneinander unabhängig gelten; das System, dem sie gemeinsam angehören, wäre dann zerlegbar. Allerdings ist dies, so Simon, lediglich ein Grenzfall; normalerweise finden auch zwischen den Subsystemen eines Systems Interaktionen statt, schwächere zwar als in ihnen, aber doch stark genug, um das System als solches zusammenzuhalten. Ein Zustand der Beinahe-Zerlegbarkeit wird dann erreicht, wenn die Beziehungen zwischen den Subsystemen dazu gerade noch ausreichen; in ihm gelten zwei Bedingungen: »(a) das kurzfristige Verhalten jedes der zum System gehörenden Subsysteme wird näherungsweise unabhängig von dem kurzfristigen Verhalten der übrigen Subsysteme; (b) langfristig hängt das Verhalten jedes einzelnen Subsystems lediglich von dem aggregierten Resultat des Verhaltens der anderen Subsysteme ab«

5 Simon beendet dieses Thema mit einem eindrucksvollen Rückzieher: »I shall not try to settle which is chicken and which is egg: whether we are able to understand the world because it is hierarchic, or whether it appears hierarchic because those aspects of it which are not elude our understanding and observation. I have already given some reasons for supposing that the former is at least half the truth – that evolving complexity would tend to be hierarchic – but it may not be the whole truth« (S. 478).

(ebd., S. 474), also nicht von bestimmten einzelnen Subsystemen.[6]

Was ist von Simon und seiner »Architektur der Komplexität« für die Möglichkeit nationalstaatlicher Selbstregierung unter Bedingungen globaler Interdependenz zu lernen? Staatensysteme sind komplexe Systeme, deren Subsysteme Staaten sind; die Weltwirtschaft ist ein komplexes System von Volkswirtschaften. Auch hier sind die Interaktionen innerhalb der Subsysteme dichter und intensiver als zwischen ihnen; beide, Staaten und Volkswirtschaften, vereint als Nationen, sind in den elementaren Partikularismus menschlicher Vergesellschaftung eingelagert und an ihn gebunden.[7] Von Zellen und Molekülen unterscheidet sie, dass sie als kollektive soziale Gebilde, die Subsysteme umfassenderer Systeme sind, ihre inneren und äußeren Verhältnisse zum Gegenstand kollektiver Entscheidungen, also von Politik, machen können; regiert werden ihre gegenseitigen Beziehungen nicht von Natur-, sondern von menschlichen Gesetzen. Politische Gemeinschaften können und müssen wählen, wobei Nichtwahl auch eine Wahl ist, inwieweit sie ihr Schicksal in selbstgewählter selektiver Kooperation mit anderen politischen Gemeinschaften aktiv gestalten oder es als aggregiertes Resultat der Interaktion der anderen Subsysteme untereinander und mit dem System insgesamt entgegennehmen wollen. Unter anderem übersetzt sich dies in die Frage, welche Funktionen eine Gemeinschaft wie erfüllt sehen möchte – beziehungsweise in welcher Hinsicht sie es sich leisten kann, will oder muss, von grenzüberschreitenden Transaktionen und hinter ihrem Rücken sich einspielenden Aggregatzuständen abhängig zu sein, und in welcher anderen Hinsicht sie stattdessen Wert auf Souveränität legen will, also darauf, gewünschte Zustände intern unter eigener Jurisdiktion zu

6 Ein imperial strukturiertes System wäre dementsprechend nicht »beinah-zerlegbar«; wohl aber auf unterschiedliche Weise egalitäre Systeme.

7 Siehe dazu oben, Kap. II, S. 180-187.

erzeugen. Genau dies ist ja das Problem, das staatlich verfasste Gesellschaften bei Polanyi durch die Gestaltung ihrer Außenwirtschaft vermittels regionaler Planung lösen müssen, wollen und auch können.

Interaktiv verdichtete Subsysteme einer globalen Weltgesellschaft und -wirtschaft sind, soweit sie es zu Staatlichkeit gebracht haben – so im Anschluss an Simon –, alles andere als der »Komplexität« des Weltmarkts wehrlos ausgesetzt; diese besteht als desorganisierte Komplexität ohnehin allenfalls eine Aggregatebene tiefer, auf dem Weltmarkt, auf dem nicht Staaten agieren, sondern Unternehmen.[8] Die Welt der Staaten besteht aus Staaten, ungefähr 200, und ist als solche für alle Beteiligten prinzipiell überschaubar. Erst wenn man Staaten in Verwirklichung des neoliberalen Traums als Marktverzerrer abgeschafft, ausgeschaltet oder weggedacht hat (oder die Staaten sich selber oder untereinander), wird die Welt der Wirtschaft, wie bei Hayek, so komplex, dass sie zu einem Mysterium erklärt werden kann, das man vielleicht bestaunen darf, jedenfalls aber sich selbst überlassen muss.[9]

Globalisierung, so darf man Simon wohl lesen, ist als Entdifferenzierung eines gegliederten komplexen Systems kein Natur-, sondern ein politisches Ereignis; wie weit sie geht, wird von Staaten entschieden, die im Management ihrer Grenzen deren Perforierung zulassen oder betreiben oder eben nicht. Neoliberalismus zielt auf die Beseitigung, jedenfalls die Entmachtung der systemischen Ebene zwischen Markt und Weltgesellschaft und erzeugt, indem er so ein hierarchisches in ein nichthierar-

8 Wobei es auch hier natürlich organisierende Kräfte gibt, vor allem die multinationalen Riesenunternehmen mit ihren hochverdichteten globalen Zulieferketten, herausgelöst aus demokratiefähigen Territorialgemeinschaften und -staaten. Die Frage ist, ob die Politik ihnen das erlaubt oder erlauben muss, und aus welchen Gründen.

9 Hierzu Slobodian (2019).

chisches – oder doch weniger hierarchisches – System zu verwandeln sucht, ebenjene desorganisierte Komplexität, für deren Bewältigung er dann den frei fluktuierenden Weltmarkt anbietet – die Brandstifterin als Feuerwehrfrau. Wirtschaftliche Globalisierung ist die Verlagerung von Wohlfahrtsproduktion weg von starken Innen- hin zu schwachen Außenbeziehungen, geplant oder erduldet. Grundsätzlich ebenso möglich wäre Entglobalisierung als Rückverlagerung von Leistungsbeziehungen nach innen und Verkürzung statt Verlängerung von Lieferketten aller Art; nichts in Simons Theorie komplexer Systeme spricht dagegen. Ebenso wie Globalisierung als *Ent*grenzung, als Verwischung der Differenz zwischen innen und außen, ist Entglobalisierung als *Be*grenzung ein Resultat politischen Willens und politischer Macht im Verhältnis der Subsysteme des Staatensystems untereinander – imperial oder egalitär – beziehungsweise, wo kontingent vorhanden, zu mit Autorität ausgestatteten hierarchischen Instanzen auf höheren Systemebenen.

Beinahe-Zerlegbarkeit im Sinne von Simon, mit den von ihr ermöglichten Autonomiespielräumen und Sicherheitsmargen, muss nicht notwendig als Resultat wohlwollenden institutionellen Designs von oben gedacht werden, sondern kann durch die Gestaltung der Innen- und Außenbeziehungen der Subsysteme durch diese selber zustande kommen, sofern sie über die erforderliche Bewegungsfreiheit verfügen oder sie sich zurückholen. Ob Gesellschaften und ihre Staaten lange Leistungsketten über ihre Grenzen hinweg oder kurze innerhalb ihrer Grenzen bevorzugen, folgt nicht aus irgendwelchen systemischen Notwendigkeiten. Zwischen globaler Kopplung und nationaler Entkopplung kann politisch gewählt werden, was in der Wirklichkeit auch ständig geschieht, zum Ärger der neoliberalen Globalisierer. Tatsächlich sind allumfassende sektorunspezifische Freihandelsregime selten und stehen meist nur auf dem Papier; neu abgeschlossen werden sie, wie gesehen, ohnehin nicht mehr. Produkte aus langen, erdumspannenden Lieferketten mögen bil-

liger sein als gleichwertige einheimische Produkte; niedrige Preise für Konsumenten (und hohe Gewinne für multinationale Unternehmen und ihre Aktionäre) sind aber da, wo es Gesellschaften und Staaten gibt, nicht das einzige relevante Interesse. Beispielsweise war militärische Sicherheit schon immer ein unbestrittener Grund für Handelsbeschränkungen. Spätestens seit Trump kann es sich darüber hinaus kein Staat mehr leisten, im Namen der Globalisierung von Arbeitslosigkeit im eigenen Land abzusehen, soweit sie Folge von internationaler Unterbietung und Produktionsverlagerung ist. Auch wird zunehmend bezweifelt, ob Gesellschaften die Versorgung ihrer nationalen Wirtschaft mit Kredit tatsächlich einem globalisierten Finanzsektor überlassen sollten, über den sie keine Kontrolle haben. Und während der Corona-Krise des Jahres 2020 scheint sich die Einsicht verbreitet zu haben, dass es ein Fehler gewesen sein könnte, der pharmazeutischen Industrie zu erlauben, zur Kostensenkung im öffentlichen Gesundheitswesen bei gleichzeitiger Steigerung ihrer Gewinne unentbehrliche Grundstoffe für im Krisenfall dringend benötigte Medikamente *just in time* aus einem einzigen fernen und selber krisenanfälligen Land zu beziehen, anstatt sie für den Notfall im Überfluss zuhause vorrätig zu halten oder ihre Produktion, wenn unvermeidlich zu höheren Kosten, im eigenen Land zu belassen.

Keynes: Nationale Eigenständigkeit

Dass die Weltgesellschaft durch Entkoppelung ihrer Nationalgesellschaften, die Weltwirtschaft durch Entflechtung ihrer Volkswirtschaften regierbarer werden könnte, ist eine Idee, die nicht nur aus einer allgemeinen Systemtheorie heraus entwickelt werden kann, sondern die auch in der Geschichte der ökonomi-

schen Theorie ihren Platz hat. Im Juni des Schicksalsjahrs 1933, mit dem Beginn des New Deal in den USA und der Machtübernahme der Nationalsozialisten in Deutschland, erschien in der Zeitschrift *Yale Review* ein Artikel von John Maynard Keynes mit dem Titel »National Self-Sufficiency« (Keynes 1933),[10] der als sensationell genug galt, um am Vortag in einer eigenen Meldung in der *New York Times* angekündigt zu werden. In ihm nimmt Keynes, drei Jahre vor dem Erscheinen seiner *General Theory* (Keynes 1967 [1936]), öffentlich Abschied von der Freihandelsdoktrin, von der er, wie er schreibt, wie die meisten Engländer noch zehn Jahre vorher geglaubt hatte, dass sie sich aus »fundamentalen Wahrheiten« herleite, die kein vernünftiger Mensch bezweifeln könne, ja, dass es sich bei ihr um nichts Geringeres handele als um ein moralisches Gesetz.

Im Mittelpunkt von Keynes' Überlegungen von 1933 steht der Wert nationaler Autonomie in einer weltumspannend integrierten kapitalistischen Wirtschaft zu Zeiten extremer wirtschaftlicher und politischer Unsicherheit – ein Thema, mit dem Keynes Polanyis Artikel von 1945 über »regionale Planung« teilweise vorwegnimmt (und es kann keinen Zweifel geben, dass Polanyi den Artikel von Keynes gekannt hat). Manches in Keynes' Aufsatz verweist auf Grundzüge der elf Jahre später eingerichteten Weltwirtschaftsordnung von Bretton Woods, an deren Konzeption Keynes bekanntlich führend beteiligt war – einer Wirtschaftsordnung, die nationale wirtschaftlich-politische Eigenständigkeit mit internationalem Handel vereinbar machen sollte und die zum institutionellen Fundament des »Goldenen Zeitalters« des staatlich regulierten Kapitalismus der Nachkriegszeit wurde, bis sie sich, beginnend in den 1980er Jahren, unter den Schlägen der neoliberalen Revolution zunächst allmählich und dann immer schneller auflöste.

10 Im Internet unter ⟨https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/interwar/keynes.htm⟩, zuletzt aufgerufen am 20.1.2021.

Keynes beginnt, indem er sich und seine Leser an vier Versprechen des Liberalismus des 19. Jahrhunderts und der von ihm bewirkten internationalen Arbeitsteilung erinnert: unbezweifelbare gesellschaftliche Rationalität, Beendigung der Armut in der Welt, die Ermöglichung persönlicher Freiheit durch Abschaffung von Privilegien und Monopolen sowie Frieden und wirtschaftliche Gerechtigkeit zwischen den Nationen. Aber schon was den vierten Punkt betrifft, so Keynes, müssten sich im Rückblick Zweifel einstellen, und es bietet sich an, auch um die Nähe des Ökonomen Keynes von 1933 zu dem politischen Ökonomen Polanyi von 1945 zu dokumentieren, Keynes an dieser Stelle mit einem längeren Zitat für sich selbst sprechen zu lassen:

> Es erscheint heute nicht mehr offensichtlich, dass die Konzentration nationaler Anstrengungen auf die Beherrschung des Welthandels, die Durchdringung der Wirtschaftsstruktur eines Landes durch die Ressourcen und den Einfluss ausländischen Kapitals und eine enge Abhängigkeit unseres eigenen Wirtschaftslebens von der schwankenden Wirtschaftspolitik anderer Staaten Garantien für internationalen Frieden sind. Im Lichte der Erfahrung und dessen, was wir über die Zukunft wissen, ist es einfacher, für das Gegenteil zu argumentieren. Der Schutz der bestehenden Auslandsinteressen eines Landes, die Eroberung neuer Märkte, der Fortschritt des Wirtschaftsimperialismus – dies ist ein kaum vermeidbarer Teil einer Ordnung, die auf ein Maximum an internationaler Spezialisierung und ein Maximum an geografischer Verbreitung von Kapital aus ist, gleichgültig wo es beheimatet ist. Eine ratsame Innenpolitik ist oft leichter, wenn das als »Kapitalflucht« bekannte Phänomen ausgeschlossen werden kann [...]. (S. 757)

Wenn, so Keynes, eine liberalisierte Weltwirtschaft tatsächlich zu Frieden zwischen den Völkern führen würde, dann wäre allein dies Grund genug, an ihr festzuhalten. Dem aber ist nicht so, und Keynes fährt fort:

> Ich sympathisiere daher eher mit denen, welche die wirtschaftliche Verstrickung zwischen den Nationen minimieren würden, als mit denen, die sie maximieren wollen. Ideen, Wissen, Wissenschaft, Gastfreundschaft, Reisen – das sind die Dinge, die ihrer Natur nach international sein sollten. Aber Waren sollten hausgemacht sein, wann immer dies vernünftigerweise und bequem möglich ist, *und vor allem das Finanzwesen sollte in erster Linie national sein* (S. 758; meine Hervorh., WS).[11]

Keynes' Abkehr vom Liberalismus des 19. Jahrhunderts und sein Votum für nationale wirtschaftliche Eigenständigkeit[12] hingen mit seiner Enttäuschung über den Kapitalismus der Zeit seit dem Ende des Ersten Weltkriegs zusammen:

> Der dekadente internationale, zugleich aber individualistische Kapitalismus, in dessen Händen wir uns nach dem Krieg fanden, ist kein Erfolg. Er ist nicht intelligent, er ist nicht schön, er ist nicht gerecht, er ist nicht tugendhaft – und er liefert nicht, was er verspricht. Kurz gesagt, wir mögen ihn nicht und wir fangen an, ihn zu verachten. (S. 760f.)[13]

11 »I sympathize, therefore, with those who would minimize, rather than with those who would maximize economic entanglement among nations. Ideas, knowledge, science, hospitality, travel – these are the things which should of their nature be international. But let goods be homespun whenever it is reasonably and conveniently possible, and, above all, let finance be primarily national.«

12 Meine Übersetzung für *national self-sufficiency*. Autarkie trifft das von Keynes Gemeinte nicht, weil bei ihm internationaler Handel in ausgewählten Sektoren nicht nur nicht ausgeschlossen, sondern angestrebt wird. Hierzu und zu Autarkie auch weiter unten in diesem Kap., S. 414-430.

13 »The decadent international but individualistic capitalism, in the hands of which we found ourselves after the war, is not a success. It is not intelligent, it is not beautiful, it is not just, it is not virtuous – and it doesn't deliver the goods. In short, we dislike it, and we are beginning to despise

Vier Gründe vor allem waren es, die Keynes 1933 zum wirtschaftlichen Nationalisten werden ließen. *Erstens* und als Erstes nennt Keynes die Trennung von Eigentum und Verantwortung in modernen, an Finanzmärkten gehandelten Kapitalgesellschaften, die schon innerhalb desselben Landes schädlich sei, über internationale Grenzen hinweg aber, vor allem in Krisenzeiten, gänzlich unakzeptabel werde. Finanziell möge es sich rechnen, wenn Kapital in entfernten Winkeln des bewohnbaren Erde angelegt wird, wo sein Grenzertrag oder der Zinssatz am höchsten ist: »Es sammelt sich jedoch die Erfahrung an, dass die Trennung von Eigentum und Betrieb ein Übel in den Beziehungen zwischen Menschen ist, das auf lange Sicht sehr wahrscheinlich dazu führt, dass Spannungen und Feindseligkeiten entstehen, die die finanzielle Kalkulation zunichtemachen« (S. 758).[14]

Zweitens mag, so Keynes, ein Verzicht auf nationale wirtschaftliche Eigenständigkeit in der Tat mit Effizienzgewinnen und Kostensenkungen einhergehen; heutzutage aber seien diese immer seltener groß genug, um die Vorteile einer Eingliederung von »Produkten und Konsumenten in den Wirkungskreis einer beide umfassenden nationalen, ökonomischen wie finanziellen Organisation« aufzuwiegen (S. 760). Beispielsweise werde, je reicher ein Land sei, der Anteil landwirtschaftlicher und industrieller Güter an seinem Verbrauch zurückgehen, zugunsten nicht international handelbarer Güter wie Häuser und persönlicher Dienstleistungen,

it.« Wie Edward Fuller (»Was Keynes a Socialist?«, 2019) in Auseinandersetzung mit der autoritativen Keynes-Biographie von Robert Skidelsky dargelegt hat, war Keynes wohl doch kein Liberaler, dem es um die Rettung des Kapitalismus ging, sondern ein Sozialist, der ihn abschaffen wollte.

14 Als Beispiele für schädlichen wirtschaftlichen Internationalismus nennt Keynes »the part ownership of a German corporation by a speculator in Chicago, or of the municipal improvements of Rio Janeiro by an English spinster« (S. 759).

> mit dem Ergebnis, dass ein moderater Anstieg der realen Kosten für landwirtschaftliche und industrielle Produkte als Resultat größerer nationaler Eigenständigkeit keine ernsthaften Folgen mehr haben kann, wenn er gegen Vorteile anderer Art abgewogen wird. Kurz gesagt, nationale Eigenständigkeit kann, obwohl sie etwas kostet, zu einem Luxus werden, den wir uns leisten können, wenn wir es wollen (S. 760).[15]

Keynes' *drittes* Argument für wirtschaftlichen Nationalismus ist vor allem politischer Natur und erinnert in seiner Logik an Hayeks Plädoyer für freie Märkte, aber auch an Gibbons Analyse der Vorzüge von Multi- gegenüber Monostaatlichkeit. In der Krise des Kapitalismus seiner Zeit, so Keynes, in der nach einer neuen, Wohlstand und Frieden sichernden Wirtschaftsordnung gesucht werden müsse, sei es geboten, dem Universalismus der freien Weltmärkte, der nach Willen und Vorstellung des überholten Liberalismus zu einer einheitlichen bestmöglichen Wirtschaftsordnung führen sollte, Widerstand entgegenzusetzen und »politisch-ökonomische Experimente« verschiedenster Art zuzulassen, je nach »nationalem Temperament und historischen Umständen« (S. 761). Russland, Italien, Irland und Deutschland hätten bereits begonnen, neue Formen des Wirtschaftens auszuprobieren, und selbst die USA und Großbritannien suchten neu-

15 Dahinter scheint Keynes' in den 1920er Jahren gewachsene Überzeugung zu stehen, dass die kapitalistischen Gesellschaften, wenn sie denn vernünftig verwaltet werden, schon bald zu einer Deckung ihres materiellen Grundbedarfs in der Lage sein werden, die ein weiteres Wachstum vor allem der industriellen Produktion unnötig machen würde. Siehe Keynes (1963 [1930]). Den Konsumkapitalismus der Nachkriegszeit, der bis heute trotz faktischer Marktsättigung die Nachfrage nach Industrieprodukten aller Art hoch hält, von SUVs bis zu Tiefkühlpizzas, hat Keynes nicht vorhergesehen, ebenso wenig wie die Internationalisierung von Dienstleistungen jeder Art in der postindustriellen Ära.

erdings nach Wegen, ihre Volkswirtschaften zu planen. Niemand könne wissen, was daraus jeweils werde:

> Aber der Punkt für meine gegenwärtige Diskussion ist dieser. Wir haben alle unsere eigenen Vorstellungen. Da wir nicht glauben, dass wir bereits gerettet sind, sollten wir alle eine Chance haben, unser Heil selbst zu finden. Wir möchten deshalb nicht den Weltkräften ausgeliefert sein, die ein einheitliches Gleichgewicht nach den idealen Prinzipien, wenn man sie so nennen kann, des Laissez-faire-Kapitalismus herbeiführen oder herbeizuführen suchen. Es gibt immer noch diejenigen, die an diesen alten Ideen festhalten, aber in keinem Land der Erde können sie heute als ernstzunehmende Kraft angesehen werden. Wir möchten – zumindest für die jetzige Zeit und solange die gegenwärtige experimentelle Übergangsphase andauert – unsere eigenen Herren und so frei wie möglich von äußeren Einmischungen sein. (S. 761 f.)

Nationale wirtschaftliche Eigenständigkeit, so Keynes weiter, sei unter den Umständen einer allgemeinen Krise kein Ideal an sich, sondern diene »der Schaffung einer Umgebung, in der andere Ideale sicher und zuversichtlich verfolgt werden können« (S. 762). So sei er, Keynes, in den letzten Jahren zu der Überzeugung gelangt, dass wirtschaftlich unterschiedlich entwickelte Länder unterschiedlicher Zinssätze bedürften, wie sie unter einem »ökonomischen Internationalismus mit freiem Kapitalverkehr und Freizügigkeit für Kredit ebenso wie für handelbare Güter« nicht möglich seien. Keynes fährt fort:

> Wir alle müssen so frei wie möglich von den Fernwirkungen anderswo stattfindender wirtschaftlicher Veränderungen sein, um die uns am aussichtsreichsten erscheinenden Experimente für *die ideale soziale Republik der Zukunft* machen zu können. Eine wohlüberlegte Bewegung in Richtung größerer nationaler Eigenständigkeit und wirtschaftlicher Isolation wird unsere Aufgabe erleichtern, sofern dies ohne übermäßige wirt-

schaftliche Kosten erreicht werden kann. (S. 763; meine Hervorh., WS)

Viertens erhoffte sich Keynes von einem Ende des Liberalismus und einer, jedenfalls experimentellen, Wiederbelebung des wirtschaftlichen Nationalismus eine politische, in nationaler Politik verwurzelte Abkehr von einer aus dem 19. Jahrhundert stammenden universalistischen kapitalistischen Rechenhaftigkeit, die, in seiner Formulierung, alles nach seinen *financial results* beurteile, also nach seinem relativen Geldwert als grundsätzlich universell handelbare Ware und damit seinem potentiellen Beitrag zur Anhäufung von in Geld verkörpertem Kapital, nach Maßgabe dessen, was »die Finanzberichte *the best opinion in Wall Street* nennen« (S. 766). Ressourcen blieben in einem Ausmaß wie nie zuvor in der Menschheitsgeschichte ungenutzt, »wegen eines Systems finanzieller Buchführung, das in Zweifel zieht, ob ihre Nutzung ›sich auszahlt‹ [...] Dasselbe Regime selbstzerstörerischer finanzieller Kalkulation«, so Keynes weiter, »regiert heute das gesamte Leben. Wir zerstören die Schönheit unserer Landschaft, weil die unverkäufliche, allen gehörende Pracht der Natur keinen wirtschaftlichen Wert hat« (S. 764).[16] Nichtwirtschaftliche Werte sind ihrem Wesen nach nicht abstrakt messbar, sondern nur konkret erfahrbar, zu kalkulieren allein im Medium gesellschaftlich rückgebundener öffentlicher Politik, deren Kriterien andere sein müssen als die Gewinnmöglichkeiten privater, ihren Geldbesitz vermehrender Individuen:

16 Massentourismus als wirtschaftliche Verwertung von als schön empfundener Natur, die diese aufzehrt, wenn sie nicht durch politische Regulierung eingeschränkt wird, gab es damals noch nicht. Ebenso wenig gab es den heute naheliegenden Gedanken, dass Tourismus ein Weg sein kann, um eine nötig gewordene aktive Renaturierung von Natur zu finanzieren.

> Es ist die Vorstellung des Finanzministers als Vorsitzender einer Art Aktiengesellschaft, die verworfen werden muss. Wenn nun die Funktionen und Zwecke des Staates auf diese Weise erweitert werden sollen, muss die Entscheidung darüber, was, vereinfacht gesagt, innerhalb der Nation produziert und was mit dem Ausland ausgetauscht werden soll, unter den politischen Themen einen hohen Rang einnehmen. (S. 765)

Keynes endet mit einer Betrachtung der Politik seiner Zeit, insbesondere in Ländern auf der Suche nach wirtschaftlicher Eigenständigkeit, darunter Russland, Italien und Deutschland. Viele Fehler würden dort gemacht; Mussolini kommt noch einigermaßen gut weg,[17] während Russland als Opfer desaströser Inkompetenz beschrieben wird; was Deutschland angehe, so sei es »at the mercy of unchained irresponsibles – though it is too soon to judge her« (S. 766).[18] Aber wenn er Kritik übe, so Keynes, dann als jemand, »der den verzweifelten Experimenten der gegenwärtigen Welt freundlich gegenübersteht, der ihnen Erfolg wünscht und seine eigenen Experimente vergleichend im Auge hat« (S. 766). Der Übergang zu einer geplanten natio-

17 Man wird an Andrew Shonfields Begeisterung, in *Modern Capitalism* (1965), über die unter Mussolini entstandenen staatlichen Wirtschaftskombinate erinnert, deren Beitrag zu dem rapiden Wachstum der italienischen Volkswirtschaft nach 1945 Shonfield beeindruckt hatte.

18 Keynes, der den Zusammenbruch des deutschen Staates und der deutschen Wirtschaft als Folge der politischen und ökonomischen Fesselung des Landes durch den Versailler Vertrag vorausgesehen hatte (Keynes 1919) und deshalb immer wieder als Sympathisant des deutschen Feindes oder gar des deutschen Faschismus verdächtigt wurde, übersah, dass wirtschaftliche Eigenständigkeit auch durch Eroberung und Unterwerfung anderer Länder, in Gestalt imperialer Autarkie, gesucht werden kann – etwa wenn die Ambitionen anderer Mächte einen unabhängigen Weg über »regionale Planung« versperren. Ähnliches galt für die andere damals nach wirtschaftlicher Eigenständigkeit durch imperiale Autarkie strebende Mittelmacht, Japan.

nalen Wirtschaft sei schwierig; zum einen dürften wichtige Errungenschaften des 19. Jahrhunderts nicht in Vergessenheit geraten,[19] und doktrinärer Dogmatismus, übergroße Eile und repressive Intoleranz seien Gefahren, die alles kaputtmachen könnten:

> Die neuen Methoden des Wirtschaftens, auf die wir uns hinbewegen, sind ihrem Wesen nach Experimente. Wir haben vorher keine klare Vorstellung davon, was wir genau wollen. Wir werden es entdecken, indem wir uns darauf hinbewegen, und wir werden unser Material auf der Grundlage unserer Erfahrung ausformen müssen. Für den endgültigen Erfolg dieses Prozesses ist kühne, freie und unbarmherzige Kritik eine unabdingbare Voraussetzung (S. 768 f.).[20]

19 So gebe es zum Beispiel »einen weiten Bereich menschlicher Aktivität, für den es ratsam« sei, weiterhin »die üblichen Rentabilitätskriterien anzuwenden« (»to retain the usual pecuniary tests«; S. 765).

20 Keynes lässt keinen Zweifel daran, dass sein Umbau des Kapitalismus in die »ideale soziale Republik der Zukunft« ein gradueller sein muss: »Der wirtschaftliche Übergang einer Gesellschaft kann nur allmählich erreicht werden. Worüber ich gesprochen habe, ist keine plötzliche Revolution, sondern die Richtung des säkularen Trends [...]. Die Opfer und Verluste des Übergangs werden erheblich größer sein, wenn das Tempo gesteigert wird [...]. Dies gilt vor allem für einen Übergang zu größerer nationaler Eigenständigkeit und einer geplanten Binnenwirtschaft. Denn es liegt in der Natur wirtschaftlicher Prozesse, in der Zeit verwurzelt zu sein« (S. 767). Auch die Betreiber neoliberaler »Strukturreformen« in der Europäischen Währungsunion mussten das lernen.

Entglobalisierung und alternative Entwicklung

Bekanntlich war es Keynes vergönnt, an der Realisierung eines Teils seiner Überlegungen von 1933 über eine neue internationale Wirtschaftsordnung mitzuwirken, insbesondere auch, soweit diese sich auf ein gesellschaftsverträglicheres Verhältnis von Nationalökonomie und Welthandel bezogen. Auf die von Keynes inspirierten Vereinbarungen von Bretton Woods 1944 folgte der lange Boom des demokratischen Kapitalismus, und auf das Ende von Bretton Woods 1973, nach ein paar Jahren der Unentschiedenheit, der Siegeszug des Neoliberalismus, national und international: Geldwert- und Finanzstabilität statt Vollbeschäftigung, Globalisierung statt internationalen Handels. Keynes war vergessen oder galt als wissenschaftlich überholt beziehungsweise politisch besiegt. Spätestens in den 2010er Jahren aber erwuchs dem Begriff der Globalisierung ein Komplementärbegriff: Entglobalisierung (auf Englisch: *deglobalization*). Bibliografische Zählungen zeigen eine steile Zunahme seines Auftretens in der wissenschaftlichen Literatur zwischen 2016 und 2018 (siehe *Abb. 24*). Noch stärker dürfte seine Präsenz in der politischen Bewegungsliteratur zugenommen haben, und mit einem weiteren Aufschwung im Gefolge der Viruskrise ist, wie weiter unten zu sehen sein wird, zu rechnen.

Die gegenwärtige Diskussion über Entglobalisierung schließt teilweise an Rodrik an, zum Teil geht sie in ihrer Kritik an der Globalisierung und in ihren Zukunftsvorstellungen über ihn hinaus. Eine prominente Figur ist Walden Bello, Sozialwissenschaftler und Aktivist, in Princeton ausgebildeter Soziologe und Entwicklungsökonom und als Direktor eines Policy-Forschungsinstituts in Bangkok Verfasser eines einflussreichen, 2002 erschienenen Buches mit dem Titel *Deglobalization. Ideas for a New World Economy.* In ihm stellt er die Kritik an der Globalisierung in den Zusammenhang einer allgemeinen Betrachtung

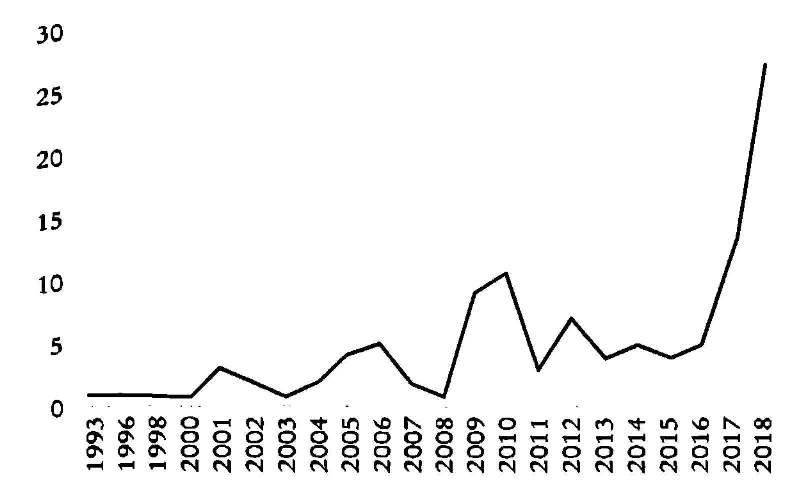


Abb. 24: Wissenschaftliche Publikationen zum Thema Entglobalisierung, 1993-2018.

Quelle: *Scopus*. *Scopus* ist eine von Elsevier seit 2004 betriebene Datenbank, die 25 100 Titel von mehr als 5000 Verlagen erfasst. »Publikationen« sind Artikel, Buchkapitel, Konferenzbeiträge und Buchrezensionen. Die folgenden Suchbegriffe bezogen auf Titel, Stichworte und/oder Zusammenfassung wurden verwendet: De-globalization, deglobalization, de-globalisation, deglobalisation, Deglobalisierung, Entglobalisierung, démondialisation, desglobalización, des-globalización, desmundialización und des-mundialización.

der Krise des staatlich verwalteten Kapitalismus der Nachkriegszeit und seiner neoliberalen Transformation. Seine besondere Aufmerksamkeit gilt der *global governance* und ihren Institutionen, darunter vor allem die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Welthandelsorganisation (WHO), die er als auf die Interessen und Bedürfnisse der USA und ihrer einheimischen Großunternehmen ausgerichtet beschreibt – Organisationen, die Anfang der 2000er Jahre im Mittelpunkt internationaler Kritik gerade auch von unten, aus dem globalen Süden, standen. Für Bello ist die von ihnen verwaltete sogenannte

regelbasierte weltwirtschaftliche Ordnung ein Instrument zur Unter-Ordnung nationaler Souveränität, und damit demokratischer Politik, unter ein einheitliches, universalistisch überall gleiche Geltung beanspruchendes Regelwerk: für groß wie klein, reich wie arm, Nord wie Süd, geschrieben und durchgesetzt von den die internationalen Organisationen beherrschenden Nationen des reichen Nordens, allen voran den Vereinigten Staaten. Globalisierung am Ende des 20. Jahrhunderts, so Bello, ist ein Projekt zur Förderung westlicher Großunternehmen, denen *global governance* einen profitablen Zugang zu den auf »Entwicklung« hoffenden Ländern der kapitalistischen Peripherie verschafft. Als Beispiele nennt Bello unter anderem die Behandlung verschuldeter Nationen durch den IWF und die ihnen verordneten strukturellen Anpassungsprogramme, die regelmäßig auf eine Öffnung für westliche Investitionen zu Markt-, also westlichen Bedingungen hinauslaufen.

Gegen Ende seines Buches befasst sich Bello mit einer Reihe von damals zirkulierenden Vorschlägen zur Reform der die Globalisierung betreibenden internationalen Organisationen. Hier kommt er, Vorreiter einer breiten Strömung radikaler werdender Globalisierungskritik, zu dem Schluss, dass das Ziel der Opposition nur die Abschaffung dieser Organisationen sein kann. Dabei geht er auch auf Rodrik ein. Dieser, so Bello (2002, S. 98f.), plädiere für eine Rückkehr »zu dem ursprünglichen, von Keynes entwickelten System von Bretton Woods [...], dessen Regeln genug Platz für zugleich erfolgreiche und unterschiedliche nationale Entwicklungspfade ließen«. Dass sein »globaler Keynesianismus« bei den »Ökonomen und Technokraten der sich entwickelnden Länder, der [infolge der Asienkrise] notleidenden asiatischen Volkswirtschaften und des UN-Systems Anklang« finde, sei nicht überraschend; das UN-System sei bekannt als Asyl für Keynesianer, die vor der »neoliberalen Konterrevolution bei der Weltbank und in den Universitäten« auf der Flucht seien. Bello fährt fort:

> Einige der von dieser Schule vorgeschlagenen institutionellen Innovationen, wie beispielsweise ein mehrstufiges System lokaler, regionaler und nationaler Kapitalkontrollen, sind auf jeden Fall eine Überlegung wert. Darüber hinaus ist ihr Eintreten für mehr Platz für die Entwicklung unterschiedlicher nationaler Entwicklungsstrategien sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung. Andererseits konnte die *Back-to-the-Bretton-Woods-system*-Schule die zentralen Fragen nicht zufriedenstellend beantworten. Können die Weltbank, die WHO und der IWF wirklich so umgestaltet werden, dass eine solche Vielfalt gedeihen kann? Sind diese Institutionen immer noch die richtigen, wenn es um ein globales Regime für eine internationale Wirtschaft geht, das auf anderen Prinzipien beruht als die, die jetzt ihre wichtigsten ideologischen Säulen sind? (Ebd., S. 99)

Das letzte Kapitel von Bellos Buch trägt den Titel »Die Alternative: Entglobalisierung«. Tenor ist, wie bei Rodrik, die Notwendigkeit von partikularistischer Kleinstaaterei als Weg zu demokratisch kontrollierter wirtschaftlicher Entwicklung in einer fairen Weltwirtschaft. Voraussetzung dafür, dass dieser Weg gefunden und begangen werden könne, sei ein Bruch mit dem bis dato etablierten Globalisierungsmuster, insbesondere mit Institutionen wie der WHO, die zu nichts anderem zu verwenden sei als für eine Fortsetzung der Neoliberalisierungspolitik. Der nötige »Rollback des Freihandels« sei nur möglich durch Beschneidung der Macht der WHO. Dazu bedürfe es einer »doppelten Bewegung«, bestehend aus einer »Entglobalisierung der nationalen Ökonomie und dem Aufbau eines pluralistischen Systems globaler Wirtschaftspolitik« (ebd., S. 112). Was die »Entglobalisierung« betrifft, so gehe es bei ihr (S. 113 f.) nicht um einen Rückzug aus der Weltwirtschaft, sondern um eine Neuorientierung des Wirtschaftens, von Produktion für den Export zu Produktion für den lokalen Markt; um interne statt auswärtige Beschaffung von Investitionskapital mit dem Ziel, von auslän-

dischen Investoren und Finanzmärkten unabhängiger zu werden; um Umverteilung von Einkommen und Besitz zur Schaffung eines starken Binnenmarkts; um die Förderung einheimischer Genossenschaften und privater wie öffentlicher Unternehmen zur Verdrängung transnationaler Konzerne; und um die Durchsetzung des Prinzips der Subsidiarität durch Unterstützung lokaler und nationaler Produktion, wo immer zu vertretbaren Kosten um der Erhaltung von Gemeinschaftsbeziehungen willen möglich – ein Programm, das direkt aus Keynes' oben referierten Yale-Aufsatz von 1933 stammen könnte.

Entglobalisierung als Ermächtigung des Lokalen und Nationalen (S. 114f.) erfordere, zweitens, eine neue und neuartige internationale Ordnung. Diese wiederum setze die Entmachtung der westlichen Großunternehmen und der USA als deren politischer Schutzmacht voraus. Ziel könne nicht ein weiteres »monolithisches System universeller Regeln« sein, auch wenn diese anderen, besseren Prinzipien folgen sollten, weil ein solches System ebenso unfähig wäre wie das bestehende, »Diversität zu tolerieren und aus ihr Gewinn zu ziehen«:

> Was wir heute brauchen, ist keine weitere zentralisierte globale Institution, sondern die Dekonzentration und Dezentralisierung institutioneller Macht und die Schaffung eines pluralistischen Systems von miteinander verknüpften Institutionen und Organisationen, die von umfassenden und flexiblen Vereinbarungen und Absprachen gelenkt werden. (Ebd., S. 115)

Um deutlich zu machen, »dass die Alternative zu der um Weltbank, IWF und WHO herum organisierten wirtschaftlichen *Pax Romana* nicht ein Hobbes'scher Naturzustand ist« (S. 116), erwähnt Bello das GATT-Regime, den Vorläufer der mit der WHO intendierten Hyperglobalisierung. Mit deutlichem Anklang an Polanyi (auf S. 114) und seine Vorstellung von »regio-

naler Planung« spricht sich Bello für regionale Wirtschaftsblöcke aus, die allerdings anders als die EU, Mercosur und ASIAN keine Elitenprojekte sein dürfen:

> Effizienz des Handels nach neoklassischen Maßstäben sollte als zentrales Kriterium durch »Kapazitätsaufbau« ersetzt werden. Das heißt, der Handel müsste von seiner gegenwärtigen Dynamik wegentwickelt werden, Gemeinschaften und Länder in eine Arbeitsteilung einzuschließen, die ihre Fähigkeiten im Namen von »komparativen Vorteilen« und »Interdependenz« verengt. Stattdessen muss er in einen Prozess umgewandelt werden, der die Kapazitäten von Gemeinschaften stärkt und sicherstellt, dass anfängliche Unterschiede, die aufgrund anfänglicher Vereinbarungen über gegenseitige Arbeitsteilung entstehen, nicht zu dauerhaften Unterschieden erstarren – in einen Prozess, der über Mechanismen verfügt, einschließlich solcher zur Verteilung von Einkommen, Kapital und Technologie, die verhindern, dass sich zwischen den miteinander Handel treibenden Gemeinschaften ausbeuterische Arrangements einspielen. (S. 117)

Eine pluralistische globale Wirtschaftsordnung müsste »Spielraum für eine Verlagerung des überwiegenden Teils von Produktion, Handel und Entscheidungsmacht auf die regionale, nationale und gemeinschaftliche Ebene« (S. 118) bieten. Toleranz gegenüber Verschiedenheit müsse zum zentralen Prinzip weltwirtschaftlicher Politik werden, und wichtigste Aufgabe regulativer Institutionen müsse sein, »lokalen und nationalen Kulturen Ausdruck zu ermöglichen und Schutz zu gewähren und ihre jeweils eigenen Praktiken aufzunehmen und abzusichern«. Das Buch schließt mit der Forderung nach einer »fluideren, weniger strukturierten, pluralistischeren Welt«, in der »die Nationen und Gemeinschaften des Südens und Nordens sich den Raum schaffen können, den sie brauchen, um sich in Einklang mit ih-

ren Werten, ihrem Zeittakt und den Strategien ihrer Wahl zu entwickeln« (S. 118).[21]

Globaler Polyzentrismus

Schon in den Nullerjahren hörte Entglobalisierung auf, ein utopisches Nischenthema zu sein – anders als, mindestens damals noch, *degrowth* –, und spätestens nach der Finanzkrise war die Frage, ob das erreichte Ausmaß groß-, einheits- und nichtstaatlicher globaler Integration zurückgenommen werden könnte und sollte, im Mainstream der sich als vernünftig verstehenden Öffentlichkeit laut geworden. Dabei überwogen zunächst melancholisch-defensive Beiträge, die jedoch bald von globalisierungskritischen Stellungnahmen aus erstaunlich vielen und oft überraschenden Richtungen in den Schatten gestellt wurden. 2012 wurde beispielsweise über eine Studie aus dem Economic Policy and Debt Department der Weltbank berichtet, die sich mit dem Zusammenhang von Welthandel und Klimawandel, insbesondere dem für diesen verantwortlich gemachten CO_2-Ausstoß, befasste. Den Autoren ging es darum, angesichts des parallelen Wachstums des weltweiten Güterhandels und der CO_2-Immissionen möglicherweise naheliegende umweltpolitisch motivierte Handelsbeschränkungen als »protektionistisch« zu brandmarken und andere als handelspolitische Maßnahmen ge-

21 So auch, bezogen auf Afrika, Sarr (2019). Wie Bello auch Polanyi-Levitt (2020), für die das wichtigste Problem der Entwicklungsökonomie die Wiederherstellung der Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten im globalen Süden ist, also die Rückgängigmachung der Hyperglobalisierung und die Wiedereinsetzung der Nationalstaaten in den vorherigen Stand, einschließlich ihrer Fähigkeit zu autonomer Kooperation und Koalitionsbildung einschließlich regionaler und überregionaler Planung.

gen den Klimawandel vorzuschlagen.[22] Zwei Jahre später, 2014, berichtete die *Financial Times* am 4. September unter dem Titel »The world is marching back from globalisation«, dass die USA – noch unter Obama – das Interesse an einer Weltordnung verloren hätten, die im Ergebnis ihre Rivalen begünstige; damals ging es noch um das von dem amerikanischen Favoriten Jelzin an Putin abgetretene Russland, heute ist China an dessen Stelle getreten. Die im selben Jahr von den USA gegen Russland verhängten wirtschaftlichen Sanktionen trieben den seit der Krise von 2008 in Gang gekommenen Rückbau der Globalisierung weiter voran. Resultat sei, so die *Financial Times*, eine fortschreitende Fragmentierung der bis dahin auf dem Weg zu glücklicher Einheit befindlichen Welt; als Beispiele genannt werden eine angeblich bevorstehende Renationalisierung der Finanzwirtschaft, das Ende der weltweiten Staatsfreiheit des Internets, der Kollaps der Doha-Runde, die Entstehung regionaler statt globaler Handelssysteme, die Gründung einer gemeinsamen, von Weltbank und Wall Street unabhängigen Entwicklungsbank der BRIC-Staaten, der Unmut der Wähler in den USA über ihren wirtschaftlichen Abstieg sowie, damit zusammenhängend, der Rückzug der USA als Garant der multilateralen Ordnung: »Der Architekt der gegenwärtigen Ära der Globalisierung ist nicht länger bereit, ihr Garant zu sein. Die USA sehen kein vitales Interesse daran, eine Ordnung aufrechtzuerhalten, die Macht an ihre Rivalen umverteilt […]. Ohne einen Champion kann die Globalisierung nur verfallen […]. Die Globalisierung braucht einen Vollstrecker – einen Hegemon […].«[23]

22 Harun Onder, »What does trade have to do with climate change?«, *VOX CEPR Policy Portal*, 12.9.2012, ⟨https://voxeu.org/article/what-does-trade-have-do-climate-change⟩, zuletzt aufgerufen am 29.5.2020.

23 Philip Stephens, »The world is marching back from globalisation«, *Financial Times*, 4.9.2014, ⟨https://www.ft.com/content/8fbcdde-3380-11e4-85f.1-00144feabdc⟩, zuletzt aufgerufen am 29.5.2020.

Ähnlich, freilich sentimentaler und idealistisch besorgter, in Deutschland. Im Mai 2017 verlangte *Der Spiegel* nach einer »neuen Leitidee« für die in Verruf geratene Globalisierung. 2008 seien Banken und Märkte zusammengebrochen und hätten ein »Vakuum« hinterlassen; da helfe »kein Ausbessern im Detail« mehr; was »die Welt« brauche, sei »ein neues Leitmotiv. Und zwar, bevor Populisten aller Couleur dieses Vakuum füllen und die Menschen gegeneinander aufbringen. Die Zeit drängt.« Der Artikel zählte vor allem die von der Globalisierung verursachten Gesellschaftsbeschädigungen, insbesondere in den USA, auf und befand: »Der einstige Mythos ist also dahin. Was fehlt, ist die neue, große Idee.« Rogoff, Piketty, Shiller, Akerlof, Stiglitz, Haldane, Schularick, Rodrik und Mazzucato werden kurz in den Ring gerufen, gewogen und, bei allen Verdiensten, für zu leicht befunden: »Gesucht wird eine einende Formel, was das Neue ausmachen soll: das Leitmotiv [...]. Es darf nicht so simpel lauten wie die Markt-wirkt-Wunder-Formel. Gleichzeitig muss es einfach genug sein, um es allen zu vermitteln [...].« Der Artikel schließt mit einer kurzen Reminiszenz an »den US-Präsidenten Franklin D. Roosevelt, der eine neue Losung ausgab: jenen sagenhaften (?! WS) New Deal [...]. Höchste Zeit, daraus die Lehren zu ziehen.«[24]

Was diese Lehren sein sollten, war freilich, laut einem Bericht der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom Davoser Weltwirtschaftsforum, selbst denen unklar, die es eigentlich hätten wissen müssen und dafür auch nicht schlecht bezahlt werden: »Unter den Chefs wächst die Globalisierungs-Skepsis«, so die Überschrift, vor allem, wie anschließend erläutert, wegen zunehmender sozialer Ungleichheit, eines unfairen Steuerwettbewerbs sowie der Klimakrise.[25] Drei Jahre später, im März 2020, nomi-

24 Thomas Fricke, »Der neue New Deal«, *Der Spiegel*, 13.5.2017, S. 68-69

25 Carsten Knop, »Unter den Chefs wächst die Globalisierungs-Skepsis«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17.1.2017, S. 26.

nierte der Wirtschaftsberater Joschka Fischer, vormals deutscher Außenminister, in einem Interview mit der *Zeit* den Aufstieg Chinas als weitere Ursache der bedauerlicherweise fortschreitenden Entglobalisierung. Einen Krieg zwischen den USA und China werde es wohl nicht geben, »dennoch wird die Rivalität um Technologiedominanz den einheitlichen Weltmarkt beenden, fürchte ich [...]. Die Wertschöpfungsketten werden nicht mehr wie bisher funktionieren [...].« Die USA hätten, so Fischer, den Fehler gemacht, China zu unterschätzen, und das haben sie nun davon: »Ich frage die Amerikaner immer wieder: Erst habt ihr China mit zu dem gemacht, was es heute ist, jetzt wollt ihr Chinas Aufstieg stoppen. Habt ihr bewusst einen strategischen Rivalen gefördert? Was war denn euer Plan? [Frage der Journalisten: Was hören Sie darauf?] Nichts [...]. Die Amerikaner hatten keinen Plan [...].«[26]

Wenig später kam dann die Pandemie hinzu und machte eine Rückabwicklung der Globalisierung endgültig zu einem legitimen Thema für politische Klasse. Allerdings gilt auch hier, dass die Corona-Krise nicht, wie immer wieder behauptet, »alles verändert« hätte. Tendenzen einer Entglobalisierung waren, als das Virus eintraf, schon eine Zeitlang wirksam gewesen. Obwohl erst beschwiegen und dann beschworen, zogen sie allmählich die Aufmerksamkeit auch jener Abteilungen der akademischen Sozialwissenschaft auf sich, die von ihren keynesianisch-polanyianischen Traditionen nichts wissen oder wissen wollen. Vor-Corona-Wendepunkte waren der Volksentscheid für den Brexit und die Wahl Donald Trumps, die auch in der Mitte des politischen Spektrums die Frage legitim erscheinen ließen, ob die Hyperglobalisierung tatsächlich nicht nur genutzt, sondern auch

26 »Statt aus den Fehlern zu lernen, eskaliert man diese noch«. Marc Brost und Xifan Yang im Gespräch mit Joschka Fischer, *Die Zeit*, 5.3.2020, (https://www.zeit.de/2020/11/joschka-fischer-china-weltwirtschaft-expansion-eu-folgen), zuletzt aufgerufen am 29.5.2020.

geschadet haben könnte,[27] und worauf man sich einzustellen habe, wenn der Trumpismus am Ende doch mehr sein sollte als ein politischer Betriebsunfall. Immerhin stellte Trump sicht- und hörbar das Prinzip in Frage, dass es die einzige Aufgabe demokratischer Politik in der Weltwirtschaft des finanzialisierten Kapitalismus sein solle, diesen durch Nichteinmischung in seine inneren Angelegenheiten zum Blühen zu bringen und den Lauf seiner Dinge vor Unterbrechungen durch Grenzen jeglicher Art zu bewahren. In dem Maße, wie die lange Zeit einzige Weltmacht und treibende Kraft hinter der Liberalisierungs- und Globalisierungswelle der 1990er begann, diese Position zugunsten eines neuen, sich populär-demokratisch legitimierenden protektionistischen Staatsinterventionismus aufzugeben, wurden die sich anbahnenden realen Entglobalisierungsprozesse auch für die akademische Forschung interessant. Diese konnte nun unter anderem fragen, wie eine entglobalisierte Weltwirtschaftsordnung aussehen würde und könnte; ob die Horrorszenarien der 1930er Jahre – von Autarkiestreben zum Faschismus, vom Faschismus zum Krieg – sich wiederholen müssten; und ob es möglicherweise auch weniger destruktive Auswege aus der steckengebliebenen Hyperglobalisierung geben könnte.

Welche Pfade der Entglobalisierung zeichneten sich also nach der Finanzkrise, aber noch vor Corona ab, wenn man die bis dahin tatsächlich eingetretenen Entwicklungen zugrunde legte?

27 Das zur staatlich sanktionierten Redensart gewordene Mantra der Weltbank, »die Globalisierung« habe so und so viel Prozent der Weltbevölkerung »aus tiefster Armut gehoben«, dürfte dazu beigetragen haben, dass die Verwüstungen, die insbesondere die Kapitalverkehrsfreiheit und das neue Recht am »geistigen Eigentum« im »globalen Süden« angerichtet hatten, lange ein Spezialthema der sogenannten Entwicklungsökonomie blieben; diese wird von »richtigen« Ökonomen zu den nicht wirklich wissenschaftlichen, weil nicht ausreichend inhaltsarmen »people economics« gezählt. Zur Entwicklungsökonomie siehe Polanyi-Levitt (2020).

Die einschlägigen Studien schwanken zwischen Verfallsszenarios verschiedenster Art, wirtschaftlich wie politisch, und der Aussicht auf einen erneuerten Polyzentrismus des Weltsystems mit einem Pluralismus staatlicher und wirtschaftlicher Ordnungen – eine Ablösung der idealisierten Einheitswelt des US-amerikanischen Imperiums nach dem Ende der Sowjetunion durch unterschiedlich aufgebaute regionale Teilwelten. In der deutschen Diskussion sind derartige Ideen oft mit der angstbesetzten Vorstellung einer durch »Protektionismus« ausgelösten Weltwirtschaftskrise mit anschließendem Weltkrieg assoziiert – kein Weltfrieden ohne grenzfreien globalen Einheitsmarkt für deutsche Industrieprodukte. Dies wird aber nicht überall so gesehen, und in der Literatur über Perspektiven nach der Globalisierung finden sich durchaus Überlegungen über die Möglichkeit einer stabilen friedlichen Koexistenz unterschiedlicher politisch-ökonomischer Gestaltungsprinzipien, die einen nichthierarchischen, nichtimperialen, kooperativen Aufbau von Teilsystemen des globalen Staatensystems, bestehend aus souveränen demokratischen Mitgliedstaaten, der Vision Polanyis von 1945 nahekommend, jedenfalls nicht ausschließen.

Beispielhaft für die Mehrheitsfraktion der akademischen, also kapitalverstehenden und bewegungspolitisch wertfreien Literatur zur Entglobalisierung ist ein Übersichtsartikel des prominenten Historikers Harold James, erschienen 2018 unter dem Titel »Deglobalization. The Rise of Disembedded Unilateralism« in der *Annual Review of Financial Economics* (James 2018). In ihm erscheint Globalisierung orthodox als linearer, der modernen Gesellschaft inhärenter Fortschrittsprozess, der nach der Finanzkrise zum Schaden aller, und ohne große Aussicht auf baldige Wiederaufnahme, steckengeblieben sei. Globalisierung und Hyperglobalisierung werden nicht unterschieden, Entglobalisierung wird als Zerfall der bewährten »multilateralen«, »regelgebundenen«, von den USA organisierten Ordnung der Dinge nach dem Zweiten Weltkrieg beschrieben, die eine an

Anarchie grenzende globale Unordnung zur Folge habe. Um 2008 herum hätten Handel und Kapitalverkehr weltweit ihren Höhepunkt erreicht (*peak trade* und *peak finance*; siehe oben, *Abb. 20-22*); zu den Ursachen gehörten zunehmende nationale Handelsbeschränkungen sowie eine Verkürzung der globalen Wertschöpfungsketten durch Rückverlagerung von Produktionen in die Industrieländer, ermöglicht durch neue Technologien und zwecks größerer Kundennähe; dies führe zu einer Regionalisierung der internationalen Produktionssysteme.

Hauptursache der Entglobalisierung jedoch, so lässt James sich lesen, sei »imperiale Überdehnung« (*imperial overstretch*), das heißt die Überdehnung und Überforderung des US-amerikanischen, die Globalisierung absichernden imperialen Regimes – ein Schicksal, das James zufolge alle Imperien irgendwann unvermeidlich ereilt. Trump sei nur ein Symptom; auch Hillary Clinton habe sich im Wahlkampf von 2016 gegen weitere Freihandelsabkommen ausgesprochen. An die Macht getragen worden sei Trump von einer sozialen Revolte und einem »lokalistischen Impuls«, die sich als »politisch-psychologische Reaktion« (ebd., S. 232) auf die Komplexität der Regeln globaler *governance* verstehen ließen.[28] Auch seien die G20 mit der Weiterentwicklung des globalen Regelwerks nach 2008 nicht vorangekommen, was zu einer Renationalisierung insbesondere der Finanzmärkte und einer allgemeinen Abkehr vom Multilateralismus sowie von »expert and scientific opinion« geführt habe. Im Ergebnis habe John Ruggies »eingebetteter Liberalismus« (*embedded liberalism*; Ruggie 1982)[29] schließlich einem »entbetteten Unilateralismus« (*disembedded unilateralism*) weichen müssen, für den *salus populi suprema lex* sei.[30] In dem nun ange-

28 »One hypothesis is that there is simply a psychological reaction against too much globality« (James 2018, S. 224).

29 Siehe oben, Einleitung, S. 54, sowie Kap. I., S. 109.

30 Wo doch ***suprema lex*** nur die ***salus mercatoris*** sein kann.

brochenen posthegemonialen Zeitalter regiere ein Dezisionismus à la Carl Schmitt, der sich außenpolitisch in einer positiven Neubewertung nationaler Souveränität bemerkbar mache:

> Das Konzept der Souveränität als politischer Prozess, gegen den niemand von außen Berufung einlegen kann, wird erneut bekräftigt. Die Hauptschwäche der Globalisierung wird in der gleichzeitigen Erosion der Souveränität mit einer Erweiterung der Jurisdiktion internationaler Abkommen, Konventionen und Normen gesehen [...]. Der eingebettete Liberalismus wird im Zuge einer Reaktion gegen komplexe Regeln angegriffen. Demgegenüber bezieht ein entbetteter Unilateralismus theoretische Munition für innenpolitische Veränderungen aus dem (häufig verlogenen) Anspruch ab, für das Wohl des Volkes und das Prinzip der nationalen Souveränität zu sprechen (James 2018, S. 235).

Andere, zur selben Zeit erschienene Artikel zum Thema Entglobalisierung sehen die Ursachen im Großen und Ganzen ähnlich, schätzen aber die Folgen anders ein. Finnbarr Livesey (2018), dessen Aufsatz sich insbesondere mit dem industriellen Sektor befasst, sieht »einige Elemente der Globalisierung im Rückwärtsgang« (ebd., S. 177), in Gestalt einer Verkürzung der globalen Wertschöpfungsketten (was er als »physische Entglobalisierung« bezeichnet) – eine Tendenz, die nach 2008 verstärkt aufgetreten sei. Ermöglicht werde sie durch eine veränderte Produktionstechnologie, insbesondere eine Roboterisierung der Güterproduktion, die den Anteil der Lohn- an den Produktionskosten sinken lasse und dadurch den Standortvorteil von Niedriglohnländern schmälere. Hinzu kämen die Vorteile einer Produktion von Konsumgütern nah an ihren Absatzmärkten, die in einer höheren Responsivität gegenüber rasch wechselnden Kundenwünschen bestünden; sowie die Verletzlichkeit langer Transportwege, ein von den Kunden gewünschter, umweltfreundlicher Anschluss an örtliche Ressourcenkreisläufe sowie die bei langen Trans-

portwegen anfallenden hohen CO_2-Immissionen. Die Rückverlagerung industrieller Produktion in ihre hochindustrialisierten Ausgangsländer gehe oft auch mit einer Entglobalisierung von Dienstleistungen und Kapitalflüssen einher. Da zwischen der Hälfte und zwei Dritteln des Welthandels innerhalb von Wertschöpfungsketten stattfänden, komme den Standortentscheidungen großer Unternehmen, moderiert durch internationale wie einheimische politische Faktoren, eine nicht zu überschätzende Bedeutung für den Globalisierungsprozess zu, ebenso wie für seine Beendigung.

Wie sehr sich allgemein die Stimmung in Bezug auf Globalisierung und Entglobalisierung geändert habe, zeige sich, so Livesey, an den Unterschieden zwischen der Rhetorik eines Tony Blair von 1998, in der Globalisierung als »unumkehrbarer und unwiderstehlicher Trend« dargestellt wird, und der des neugewählten Präsidenten Trump, der knapp zwei Jahrzehnte später in seiner Antrittsrede versprach, die amerikanischen Grenzen zu schützen, und erklärte: »Protektion wird zu großem Wohlstand und zu großer Stärke führen« (ebd., S. 179). Anders als James sieht Livesey jedoch die Möglichkeit, dass aus einem Rückbau der Globalisierung eine neue stabile Ordnung erwachsen könnte, und zwar auf der Grundlage einer Regionalisierung der Weltwirtschaft. Schon heute sei die Welt »deutlich regionaler verfasst, als das Narrativ der Hyperglobalisierung viele zu glauben verleitete« (S. 183). Globale Handelsstatistiken – Livesey bezieht sich hier auf dieselben Daten wie in *Abbildung 20* – verschleierten, dass ein erheblicher und seit der Jahrhundertwende gleichbleibender Teil des Güterhandels unabhängig von dessen globalem Niveau innerhalb von Weltregionen wie Nordamerika, Lateinamerika, Europa und Asien stattfindet (Daten auf S. 184). Angesichts der von ihm beschriebenen Entglobalisierungstendenzen kommt Livesey zu dem Schluss, dass die Regionalisierung der Weltwirtschaft sich wahrscheinlich weiter vertiefen wird, »auf dem Pfad eines Lokalerwerdens einiger

Produktionstypen [...]« (S. 185). Liveseys Analyse lässt denkbar erscheinen, dass mit fortschreitender Entglobalisierung eine Mehrzahl unterschiedlicher regionaler Regime an die Stelle dessen treten könnten, was heute, mehr programmatisch als realistisch, als *global governance* bezeichnet wird.

Zu ähnlichen Schlussfolgerungen gelangt ein Aufsatz von Michael Witt aus dem Jahr 2019, der Gestalt und Auswirkungen der Entglobalisierung aus der Perspektive einer internationalen Betriebswirtschaftslehre untersucht (Witt 2019). Der Autor stützt sich, was die Tatsachen der Entglobalisierung angeht, insgesamt auf dieselben Beobachtungen wie James und Livesey, ergänzt durch einen Verweis auf den Absturz der ausländischen Direktinvestitionen nach 2008, der den des Handelsvolumens nachzeichnet (ebd., S. 1058).[31] Sein Hauptanliegen ist, die Bedeutung der nationalen und internationalen Politik nicht nur für die Globalisierung, sondern auch für die Entglobalisierung deutlich zu machen (ebd.). Damit setzt er sich von der Vorstellung von Globalisierung und Hyperglobalisierung als naturwüchsiger ökonomischer Entwicklungsprozess ab, der sich an der Politik vorbei oder unter ihr hindurch aus wirtschaftlichen Notwendigkeiten und unternehmerischen Strategien von selbst ergibt. Zur Beschreibung und zum Verständnis speziell internationaler Politik, so Witt, stünden zwei konkurrierende Theorieansätze zur Verfügung, »Liberalismus« und »Realismus«, von denen Ursachen und Konsequenzen von Entglobalisierung unterschiedlich eingeordnet würden.[32] Welcher der beiden Theo-

31 Siehe oben, Kap. III, *Abb. 21*.

32 Entwickelt wurde diese Begrifflichkeit von der US-amerikanischen Politikwissenschaft der 1970er Jahre, zur Unterscheidung zwischen einer von gemeinsamen Institutionen und allgemeinverbindlichen Regeln »liberal« regierten Weltpolitik, wie angeblich von den USA betrieben, und einer kalten, nach dem Recht des Stärkeren verfahrenden »realpolitischen« Machtpolitik nach Art der Deutschen unter den Nazis sowie der Sowjetunion und heute Chinas.

rien man sich anschließe, habe Folgen auch für die Strategien international operierender Unternehmen; Aufgabe der internationalen Betriebswirtschaftslehre sei es, diese deutlich zu machen.

In der Perspektive der »liberalen« Theorie, so Witt weiter, ist Entglobalisierung Resultat innenpolitischer Widerstände gegen weitere Globalisierung, ebenso wie Globalisierung das Ergebnis von innenpolitischen Koalitionen war, die diese unterstützten. Die aktuell überwiegenden Widerstände, die auf die negativen Erfahrungen wachsender Teile der Bevölkerung mit den Ergebnissen der Globalisierung zurückgingen, bewirkten eine partielle Abkehr von den Institutionen und Praktiken der globalisierten Welt vor der Finanzkrise: »Internationale Institutionen verlieren an Einfluss, und innenpolitische Interessen scheinen sich in Richtung auf weniger Interdependenz verschoben zu haben« (S. 1063). Dies laufe auf eine vielfältigere und insofern komplexere wirtschaftliche Ordnung hinaus, in der internationale Handelsbeziehungen und wirtschaftliche Verflechtungen sich selektiv, je nach den jeweils innenpolitisch dominierenden Interessen der beteiligten Länder, auf- und abbauten: »Das wahrscheinlichste Ergebnis ist ein Globalisierungs-Patchwork, bei dem verschiedene Paare oder Gruppen von Ländern sich auf ein unterschiedliches Maß an gegenseitiger Abhängigkeit einigen. Geografisch begrenzte Vereinbarungen dürften daher an Bedeutung gewinnen« (S. 1065). Bi- oder multilaterale, sektoral spezifische Handelsabkommen träten an die Stelle von globalen, wie spätestens seit dem Niedergang der WHO weithin zu beobachten, während die einzelnen Länder ihre Abhängigkeit zu reduzieren und ihre Eigenständigkeit zu vergrößern suchten: »Angesichts der Unterschiedlichkeit der Interessen ist es wahrscheinlich, dass die Vielfalt im Ausmaß und in der Art und Weise wirtschaftlicher Offenheit zunehmen wird« (ebd.).

In einer »realistischen« Perspektive dagegen ist wirtschaftliche Internationalisierung das Werk hegemonialer Nationalstaaten, die über die Macht verfügen, um sich herum Imperien

aufzubauen, innerhalb deren wirtschaftliche Verflechtungen ebenso ungehindert zunehmen können wie innerhalb eines Staates. Die dazu erforderlichen internationalen Institutionen werden von der jeweiligen Hegemonialmacht geprägt, wenn nicht gar diktiert.[33] Die höchste Form der Globalisierung bestünde dann in der Einverleibung der Welt in das Imperium eines einzigen Staates, und Entglobalisierung wäre entsprechend auf den Verlust der Fähigkeit der Hegemonialmacht zurückzuführen, ihr Imperium zusammenzuhalten – die gegenwärtige Entglobalisierung also auf den Machtverlust der USA im Zuge des parallelen Machtgewinns Chinas. Beide Seiten dieses Prozesses werden mit eindrucksvollen Zahlen illustriert.[34] Was dessen Fortset-

33 Urbild des außenpolitischen »Realismus« in der amerikanischen, nicht der deutsch-grünen Bedeutung von »Realpolitik« ist die von Thukydides den Athenern zugeschriebene Rede an die Melier, in der sie diesen die Alternative zwischen einem Beitritt zu dem von Athen geführten Städtebund und ihrer Vernichtung eröffnen: »Wir wollen keine Zeit mit schönen Reden vertun, in denen wir ausführen, dass wir ein Recht auf unser Imperium haben, viele Worte, die sowieso niemand glauben würde [...] Ihr wisst genauso gut wie wir, dass, so wie die Welt ist, es um Recht nur zwischen gleich Mächtigen gehen kann und ansonsten die Starken tun, was sie können, und die Schwachen erleiden, was sie müssen.« [»For ourselves, we shall not trouble you with specious pretences – of how we have a right to our empire [...]; since you know as well as we do that right, as the world goes, is only in question between equals in power, while the strong do what they can and the weak suffer what they must.«] Der »Melische Dialog« findet sich in englischer Übersetzung im Internet unter ⟨https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/melian.htm⟩, zuletzt aufgerufen am 20.1.2021. Meine Übersetzung aus dem Englischen, WS.

34 Witt zufolge erreichte die US-amerikanische Wirtschaftsmacht ihren Höhepunkt im Jahr 1999, als das Sozialprodukt der USA fast dreimal so groß war (um einen Faktor von 2,9) wie das Chinas, mit der damals schon zweitgrößten Volkswirtschaft. 2013 war es auf 83,2 % des chinesischen Sozialprodukts gefallen. Ebenso eindrucksvoll erscheint die Entwicklung der Rüstungsausgaben. 1992 waren die Rüstungsausgaben der

zung für die Zukunft bedeutet, bleibt offen und muss es der Lage der Dinge nach bleiben. Wie viele andere hält Witt eine duale Weltordnung und Weltwirtschaft für denkbar, mit zwei Imperien, die sich die Welt mehr oder weniger friedlich teilen. Zugleich lässt er die Möglichkeit offen, dass mehr als zwei regionale Blöcke entstehen könnten, jeweils um eine andere Hegemonialmacht herum, wie zum Beispiel Indien (Russland und Japan, so Witt, seien zu klein, um zu Hegemonialmächten avancieren zu können).

Lässt man Witts Ratschläge für die global agierenden Unternehmen als hier weniger interessant beiseite, so bleibt die Frage, warum er auf der scharfen US-amerikanischen Trennung zwischen »liberalen« und »realistischen« Erklärungen und Zukunftsvorstellungen besteht. Die Selbstverabschiedung der USA aus ihrer Rolle als globaler Hegemon – die sie in vollem Ausmaß ohnehin erst im Zuge der Hyperglobalisierung nach dem »Ende der Geschichte« 1989 innehatten – hatte ja nicht nur außen-, sondern auch innenpolitische Gründe, nämlich die Vernachlässigung der Verteilungsfolgen der wirtschaftlichen Öffnung und die durch die globale Finanzialisierung bedingte einheimische Deindustrialisierung. Auch kann man fragen, ob sich nicht »liberale« und »realistische« Vorhersagen gleichzeitig bewahrheiten könnten: in Gestalt eines Pluralismus regionaler Ordnungen, unter dem hegemonial nach imperialer Art geführte Staatenblöcke mit liberal-freiwillig assoziierten Staatenbünden koexistieren könnten, also regionale Imperien à la Schmitt mit regionalen Staatenverbänden à la Hintze, sektorspezifisch zusammengeschlossen durch gemeinsame Interessen statt durch hegemoniale Macht.

USA beinah zehnmal so hoch wie die Frankreichs, mit dem seinerzeit zweithöchsten Militärhaushalt. 2017 war das amerikanische Rüstungsbudget nur noch zweieinhalbmal so hoch wie das Chinas, das an die Stelle Frankreichs getreten war (Witt 2019, S. 1063 f.).

Multipolarität in Gestalt von nebeneinander bestehenden, unterschiedlich strukturierten regionalen Untergliederungen des Weltsystems ist eine Zukunftsperspektive, die sich, wie ein Aufsatz von Stefan Link aus dem Jahr 2018 überzeugend darlegt, auch aus einem Vergleich zwischen der Entglobalisierung der 1930er Jahre nach der Weltwirtschaftskrise und der gegenwärtigen Entglobalisierung nach der Finanzkrise von 2008 herleiten lässt. Links geschichtlicher Rückblick macht deutlich, dass Globalisierung mehr ist als »das Ergebnis von Kapital, Gütern und Menschen, die aus eigenem Antrieb versuchen, Grenzen zu überschreiten, um die Ressourcen der Welt dort einzusetzen, wo sie am effizientesten sind« (Link 2018, S. 345). Vielmehr handele es sich um einen im Kern politischen Prozess, bei dem nicht davon auszugehen sei, »dass kollektive Wirtschaftsakteure (Staaten, Regierungen oder andere) immer monetär quantifizierbare Wohlfahrtsgewinne gegenüber Überlegungen zu Status, Würde, Nationalismus oder wahrgenommenen Machtunterschieden vorziehen« (ebd., S. 347).[35] Link zeigt dies zunächst anhand eines Vergleichs der drei Phasen der Globalisierung seit Beginn des Kapitalismus: der *imperialen* Phase unter der Ägide des britischen Weltreichs, der *entwicklungsorientierten* Phase nach 1945 unter Führung der USA, als es darum ging, die besiegten, im Krieg zerstörten Länder in ein amerikanisches Imperium einzugliedern, und der *neoliberalen* Phase, die seit den 1970er Jahren die amerikanische wirtschaftliche Vorherrschaft auf Dienstleistungen und Finanzen umstellte und parallel dazu, anders als in den 1930er Jahren, die USA zum weltweiten »Konsumenten letzter

35 Ähnlich Ezeani (2018), der im Einklang mit Rodrik am Beispiel Afrikas darauf hinweist, dass Spezialisierung nach Maßgabe des Prinzips der komparativen Vorteile nicht notwendig das Ziel eines auf »Entwicklung« orientierten Landes sein muss. Stattdessen könne es unter politischen Gesichtspunkten vorteilhafter sein, in den Erwerb eines breiten Spektrums von Fähigkeiten zu investieren (ebd., S. 15) – ein Thema, das schon, wie oben zitiert, bei Keynes 1933 auftaucht.

Instanz« machte. Jede dieser Phasen, so Link, war anders, und zwar aufgrund der Interessen und Strategien der sie jeweils dominierenden politischen Mächte: »Misst man Globalisierung als ›mehr oder weniger‹ Integration, verliert man einen großen Teil des Prozesses aus den Augen. Es ist besser, nach der politischen Architektur verschiedener Epochen der Globalisierung zu fragen: Wie versuchten Staaten und ihre innenpolitischen Koalitionen, Veränderungen in der globalen Arbeitsteilung herbeizuführen oder auf sie zu reagieren? Welche Strategien in Bezug auf ihr Engagement in Außenhandel und Kapitalverkehr haben sich aus diesen Veränderungen ergeben? Diese Fragen gelten sowohl für die Hegemonialmächte als auch für die peripheren Teilnehmer« (S. 356).

So auch bei der Entglobalisierung. Weder in der Zwischenkriegszeit noch heute kann Entglobalisierung als Verdrängung natürlicher wirtschaftlicher Vernunft durch unnatürliche politische Unvernunft verstanden werden; vielmehr war sie immer und ist auch gegenwärtig Ergebnis einer Neuorientierung ebenjener politischen Mächte, die vor ihr auch die Globalisierung hervorgebracht oder doch mitgemacht hatten. In den 1930er Jahren, so Link, war Entglobalisierung nicht *Ursache* der weltweiten Wirtschaftskrise, sondern *Folge*: sie war eine Reaktion auf die in den kapitalistischen Ländern stetig gewachsene Verschuldung gegenüber den USA, deren protektionistische Handelspolitik es ihnen schwerer machte, die für den Schuldendienst erforderlichen Dollars zu verdienen. Hier findet sich bei Link eine bemerkenswert revisionistische Einschätzung der sogenannten Autarkiebestrebungen der damaligen Zeit; bei diesen sei es niemals um eine vollständige Abkapselung der betreffenden Länder von der Weltwirtschaft gegangen, sondern lediglich um eine Wiederherstellung ihrer wirtschaftlichen Handlungs- und Selbstbestimmungsfähigkeit: »Es ging ausnahmslos um wirtschaftliche Unabhängigkeit, verstanden als die Fähigkeit, strategische Rohstoffe ohne Einmischung zu beschaffen, die soziale Struk-

tur der Volkswirtschaften zu bestimmen, sich vom internationalen Schuldendienst und von den mit erschöpften Devisenreserven verbundenen Zwängen zu lösen und Kapazitäten für technologische Entwicklung unter nationaler Kontrolle aufzubauen« (S. 358f.). Autarkie, so zitiert Link Werner Sombart, bedeute etymologisch nichts anderes als Selbstregierung, und eine autarke Volkswirtschaft sei eine, »die nicht darauf angewiesen sei, Außenhandel zu betreiben, sondern die stattdessen nach eigenem Belieben importiert und exportiert, was für sie am besten ist« (ebd.). Eigenständigkeit, nicht Selbstgenügsamkeit sei, so Link, das Ziel des Strebens nach Autarkie gewesen, bei dem es »nicht einfach um ›weniger‹ Globalisierung« gegangen sei, sondern darum, »Globalisierung grundlegend neu zu konfigurieren« (S. 360) – dort, wo »Finanzkrisen, Handelsbilanzprobleme, Überschuldung und anhaltende Unterbrechungen von Kreditbeziehungen innenpolitische Koalitionen an die Macht gebracht« hätten, die Autarkie »im Namen wirtschaftlicher Selbstbestimmung« suchten: »Solche Koalitionen versuchen dann, ihre Volkswirtschaften auf Handels- und Investitionsbeziehungen auszurichten, über die sie mehr politische Kontrolle ausüben können als zuvor« (S. 362). Auch hier sind die Anklänge an Keynes und Polanyi nicht zu überhören.[36]

Die postneoliberale Entglobalisierung des 21. Jahrhunderts – das Ende des neoliberalen Traums von 1989 von einer einzigen, für immer integrierten, nie wieder staatlich segmentierten, universalistisch regierten Wirtschaftswelt – teilt mit der Entglobalisierung der Zwischenkriegszeit ihren politischen Charakter und unterscheidet sich eben deshalb von ihr. Nach 2008, Link

36 Hierher passt die Beobachtung von van Bergeijk (2018), wonach in den 1930er Jahren vor allem Staaten unter autoritärer oder diktatorischer Regierung sich aus der globalen Arbeitsteilung zu lösen suchten, gegenwärtig aber umgekehrt Entglobalisierung eher unter demokratischen Regierungen betrieben wird.

zufolge, verhinderten die Interventionen der Zentralbanken sowie flexible Wechselkurse eine Wiederkehr des Protektionismus der 1930er Jahre. Wichtiger noch, seit den 1930er Jahren sei die Struktur der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung ausgeglichener geworden; das Entwicklungsgefälle habe abgenommen; und mit dem Aufstieg Asiens ist die Welt nicht mehr die Peripherie eines einzigen Zentrums. Die stärkere Dezentralisierung des globalen Produktionssystems und die sich aus ihr ergebende Multipolarität der globalen politischen Ökonomie hat deren Widerstandsfähigkeit im Vergleich zur ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wirkungsvoll vergrößert; zugleich hat sie den Kapitalismus als Habermas'sche List der historischen Weltvereinigungsvernunft entmachtet. Waren 2005 die USA noch der größte Handelspartner von 53 Nationen und China von zehn, so galt dies für die USA neun Jahre später nur noch für 31, für China aber für 43 Nationen (ebd., S. 364). Umfassende Abhängigkeiten wurden durch nur noch sektorale Verflechtungen abgelöst; als Folge muss sich niemand mehr aus der internationalen Arbeitsteilung zurückziehen, um seine Autonomie zu verteidigen. Dies bedeute auch, dass die »amerikanische Dominanz in Schlüsselsektoren wie Finanz, Dienstleistungen für Unternehmen und Silicon-Valley-Hochtechnologie« nicht unmittelbar gefährdet sei (S. 365). Link schließt mit der Feststellung, dass ein Ende-der-Geschichte-Denken über die Globalisierung, das ein Entweder-oder zwischen westlichen *best practices* und einer katastrophalen »Deglobalisierung« unterstellt, der Revision bedarf. Es könnte an der Zeit sein, »tief durchzuatmen und Toleranz für die Vision einer multipolaren Globalisierungsarchitektur zu entwickeln, [...] die eine Vielzahl von Engagements auf dem Weltmarkt zulässt, vielleicht sogar einschließlich strategischer, entwicklungsorientierter Disengagements«. Die historische Norm seien ohnehin »eigenständige Multiversen [...]. Die Aussicht sollte uns nicht beunruhigen; wir könnten sie sogar willkommen heißen« (ebd.).

Entflechtung: Corona und die Lieferketten

Im Herbst 2020 bestand in der Wirtschaftspresse und in der öffentlichen Diskussion Übereinstimmung, dass die Erfahrung der Corona-Pandemie die schon seit einiger Zeit wirksamen Tendenzen zu einer Verkürzung der auf dem Höhepunkt der Globalisierung entstandenen internationalen Liefer- und Wertschöpfungs- beziehungsweise Kapitalakkumulationsketten verstärken und beschleunigen würde. Tatsächliche oder drohende Unterbrechungen globaler Warenströme, vor allem auch bei Vorprodukten, warfen Licht auf eine durch die weltweiten gegenseitigen Abhängigkeiten bedingte wirtschaftliche und gesellschaftliche Verwundbarkeit, deren Behebung Unternehmen und Konsumenten auch von ihren Staaten erwarteten; diesen wurden dadurch Aufgaben zugemutet, die man durchaus als Elemente »regionaler Planung« klassifizieren kann. Darüber hinaus machten die Debatten über möglicherweise erreichte oder überschrittene Grenzen der Globalisierung für ein größeres Publikum deutlicher denn je, wie weit die globale Verflechtung der Volkswirtschaften und Gesellschaften mittlerweile gegangen war und welche Risiken sich mit ihr verbanden.[37]

Am unmittelbarsten und offensichtlichsten stellte sich das Problem überlanger, marktgestalteter und politisch unregierter Lieferketten bei der Versorgung mit Medikamenten. Auch wo diese letzten Endes in den reichen Verbraucherländern hergestellt wurden, zeigte sich, dass ihre Produktion in einer hyper-

37 Zur zu erwartenden Rückwirkung von Corona auf den Welthandel nach dem Aufstieg Chinas und einer polyzentrischen Organisation der Weltwirtschaft zusammenfassend Rana Foroohar, »The Great Trade Unwinding«, *Financial Times*, 9.8.2020: »Hyper-concentration of low-value supply chains in Asia produced businesses that were efficient, but not necessarily resilient, particularly when hit by natural disasters or unexpected political events [...].« Usw.

globalisierten Ökonomie oft von Vorprodukten abhing, die zumeist aus asiatischen Ländern stammten, besonders häufig ausgerechnet aus China, aber auch aus Indien. Als diese nach dem Eintritt der Pandemie nicht mehr liefern wollten oder konnten, wurden in den USA und Europa bestimmte Medikamente, wie das Schmerzmittel Paracetamol, knapp; die Bereitstellung von Pharmazeutika hatte sich unter der Einwirkung der Marktkräfte von einer gesellschaftlichen Infrastruktur in einen warenproduzierenden kommerziellen Sektor verwandelt. Ähnliches galt für Gebrauchsmaterial in Krankenhäusern. Auch eine Regierung wie die von Boris Johnson sah sich veranlasst, ebenso wie die US-Administration Donald Trumps, staatliche Maßnahmen zur Sicherstellung der Medikamentenversorgung anzukündigen, die mit den Maximen einer entnationalisierten Globalisierung deutlich über Kreuz lagen. Was die Europäische Union angeht, so geriet sie unter Druck, als Mitgliedsländer, die bei Krankenhausmaterial vorgesorgt hatten, dieses nicht mit Ländern teilen wollten, die dies versäumt hatten. Der EU, die bis dahin immer wieder zu Kürzungen der Gesundheitsausgaben aufgerufen hatte,[38] blieb nur, zu »Solidarität« aufzufordern, während die Staaten ohne Vorräte die Staaten mit Vorräten mangelnder europäischer Gesinnung bezichtigten.

Verwandte Probleme traten in anderen Sektoren auf, diskutiert unter Gesichtspunkten der Versorgungs- wie der nationalen Sicherheit, und immer öfter unter dem Schlag- und Zauberwort des Jahres, »Resilienz«, also Widerstandsfähigkeit unter Krisenbedingungen.[39] Resilienz wurde zum Ziel einer breiten Vielfalt von, *horribile dictu*, protektiven Eingriffen in den Weltfreihandel durch Unternehmen und Regierungen, auch durch beide gemeinsam. Vermutet wird beispielsweise, wie erwähnt, dass durch den Einsatz von Robotertechnologie (»Industrie

38 Siehe oben, S. 366-372.

39 Zum neuen Modebegriff der Resilienz siehe Streeck (2016a), S. 38-41.

4.0«) Industrieproduktion zunehmend in ihre Ausgangsländer zurückgeholt werden wird (*reshoring* im Gegensatz zu *off-shoring*), mit der Folge einer Reindustrialisierung des globalen Nordens.[40] Parallel dazu bemüht sich die Automobilindustrie um einen politisch gesicherten Zugang zu im Ausland produzierten Batterien oder, alternativ, um staatliche Subventionen für Batterieproduktion im Inland;[41] auch hier fällt dem Staat, nachdem das Vertrauen in den Markt gelitten hat, die Rolle eines Managers der nationalen Außenwirtschaft zu. Dabei lassen sich schon jetzt sehr unterschiedliche Ansätze beobachten, von der Aufforderung Trumps an die Amerikaner, in Zeiten der Not oder überhaupt nur amerikanische Waren zu kaufen (»Buy American«),[42] bis hin zur Einrichtung eines Kabinettsausschusses in Großbritannien für ein »Project Defend«, mit dem die Regierung unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit der Pandemie »Lieferkettenresilienz« (*supply chain resilience*) erreichen sowie die nationale Sicherheit des Landes mit seinem Ehrgeiz in Einklang bringen will, »ein globaler Champion des Freihandels zu sein«. Die Themen, der Zeitungsberichterstattung zufolge, sollen von der Versorgung mit Arzneimitteln bis hin zur Nutzung oder Nichtnutzung chinesischer Technologie für das G5-Internet reichen und Maßnahmen zur Einrichtung paralleler Lieferketten, zur Diversifizierung von Lieferanten und zur Befähigung britischer Industriesektoren, im Notfall schnell ihre Produktion hochzufahren, beispielsweise von 20 auf 90 Prozent des nationalen Verbrauchs, sowie die Möglichkeit einer faktischen Beschlagnahmung von Produktionskapazitäten zum Zweck

40 »COVID-19 could spur automation and reverse globalisation – to some extent«, *Vox EU*, 28.4.2020.

41 »The Pandemic Will Permanently Change the Auto Industry«, *New York Times*, 13.5.2020.

42 »Trump order requires government to ›buy American‹ for certain essential drugs«, *Washington Post*, 7.8.2020.

ihrer Umwidmung auf Güter des dringenden Gebrauchs einschließen.

Die britische Situation ist wegen des Brexit und der mit ihm zusammenhängenden Notwendigkeit, das Vereinigte Königreich aus dem Binnenmarkt herauszuziehen und eine nunmehr eigene, nationale Wirtschaftspolitik zu formulieren, von besonderem Interesse. Liest man die *Financial Times* genauer,[43] dann bedeutet »Project Defense« nichts Geringeres als ein Abrücken von der mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Freihandelspflicht, beschleunigt und bequemerweise legitimiert durch die Corona-Pandemie. Dabei ist die besondere Betonung der Medikamentenversorgung und der militärischen »nationalen Sicherheit« gegenüber China geeignet, die Bedeutung der weiteren ins Auge gefassten Maßnahmen zu verdecken, mit denen die britische Regierung tiefer und breiter als je zuvor seit den 1980er Jahren in die einheimische Wirtschaft, insbesondere ihre Außenbeziehungen, intervenieren würde: durch Identifizierung von Sektoren, in denen eine enge Zusammenarbeit mit der EU gesucht werden soll; durch selektive Freihandelsabkommen mit Ländern wie Japan; durch »reshoring« und andere Methoden zur Verkürzung von Handelswegen und Wertschöpfungsketten und dergleichen. Der *Financial Times* zufolge ging die Tory-Regierung auf dem ersten Höhepunkt der Pandemie davon aus, dass der Brexit dem Land mehr Freiheit gibt, »einheimische Unternehmen zur Herstellung von wichtigen Produkten anzuhalten, während Minister befugt sein werden, sie dazu zu ›zwingen‹, die Produktion von sensiblen Gütern ins Inland zu verlagern«.[44] Die mit dem Austritt gewachsene wirtschaftspolitische Freiheit des britischen Staates, so weiter, solle auch genutzt werden, den zu entwickelnden »Covid-19 recovery plan« zur Wiederbelebung der Industrieproduktion in den Midlands und in Nordengland zu nut-

43 »UK looks to wean itself off Chinese imports«, 10.6.2020.
44 Ebd.

zen – in ebenjenen Gegenden, in denen die Konservativen in der Dezember-Wahl 2019 erstmals die »rote Mauer« der Labour-Hochburgen durchbrochen hatten.[45]

Die vielfältigen Wege, auf denen die Seuchenerfahrung dabei ist, die internationalen Handelsströme zu beeinflussen – im Sinne einer Verkürzung oder jedenfalls Umlenkung –, lassen sich am Beispiel der deutschen Schweinefleischindustrie illustrieren. Deutschland ist der drittgrößte Schweinefleischproduzent der Welt. Zu jedem Zeitpunkt werden in Deutschland ungefähr 25,5 Millionen Schweine gehalten, eins für rund drei Einwohner; pro Jahr kommen circa 55 Millionen Schweine in deutschen Schlachthöfen vom Leben zum Tode. Im ersten Halbjahr 2020 wurden so ungefähr 2,6 Millionen Tonnen Schweinefleisch erzeugt, von denen etwa ein Viertel nach China exportiert wurde, wegen einer Tierseuche im Abnehmerland anteilsmäßig etwa doppelt so viel wie normalerweise. Insgesamt wurden in den letzten Jahren pro Jahr etwa 2,4 Millionen der rund 5 Millionen Tonnen jährlich erzeugten Schweinefleischs exportiert.

Ein Einblick, wie die deutschen Produktions- und Exportrekorde in einer globalisierten Weltwirtschaft zustande kommen, ergab sich in den ersten Corona-Monaten des Jahres 2020, als sich ein Teil der Belegschaft einer der führenden deutschen Schweinefleischfabriken mit dem Virus ansteckte. Fast alle waren Billigarbeiter aus Osteuropa, beschäftigt zu Hungerlöhnen als Scheinselbständige bei scheinselbständigen Subunternehmern, von denen sie mehr oder weniger obligatorisch zu großer Zahl gegen hohe Mieten in engen, ihrem Beschäftiger gehörenden Be-

45 Es ist interessant und beleuchtet die politisch-ökonomische im Unterschied zur sentimentalen Dimension des Brexit, dass die industriepolitischen Absichten der britischen Regierung und ihr offenkundiger Abschied von dem neoliberalen Prinzip »Markt vor Staat« von der Verhandlungskommission der EU sofort als Wettbewerbsverzerrung attackiert wurden, die durch den Austrittsvertrag untersagt werden müsse.

hausungen untergebracht waren; dies und die miserablen Arbeitsbedingungen in der Schlachtfabrik selber wurden für ihre Massenansteckung verantwortlich gemacht. Die in der Industrie herrschenden skandalösen Zustände waren seit Jahren bekannt und hatten hin und wieder sogar öffentliches Interesse auf sich gezogen; geschehen war aber nichts, wohl auch wegen der Heiligmäßigkeit des deutschen Exportüberschusses. Die von den betroffenen Arbeitern ausgehende hohe Ansteckungsgefahr auch für die Einheimischen änderte das. Gleichzeitig lenkte die Berichterstattung über das Geschäftsmodell der Fleischindustrie die Aufmerksamkeit des Publikums auf einige der monströseren Aspekte der globalisierten Wirtschaftsweise. Fragen kamen auf, mehr oder weniger lautstark, warum die Fleischerzeugung für ein zur Hälfte immer noch agrarisches Land wie China zu am Weltmarkt konkurrenzfähigen, also erbarmungslos gedrückten Kosten in einem dicht besiedelten, hochindustrialisierten Hochlohnland wie Deutschland stattfinden muss, unter menschenunwürdigen Bedingungen und unter Hinnahme nicht nur beträchtlicher Umweltprobleme – etwa bei der Gülle-Entsorgung –, sondern auch der Gräuel der Massentierhaltung als Preis für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportindustrie. All dies in krassem Widerspruch zu der im Trend liegenden Tendenz unter artikulationsfähigeren Konsumenten, Lebensmittel »aus der Region« zu bevorzugen. Corona, das erscheint immerhin möglich, könnte diese Tendenz verstärken; auch dies würde auf eine Verkürzung von Lieferketten hinauslaufen.

Übrigens ging der plötzliche Anstieg der chinesischen Nachfrage nach deutschem Schweinefleisch ebenfalls auf eine Seuche zurück, die Afrikanische Schweinepest, derentwegen man sich in China veranlasst gesehen hatte, einen großen Teil des dortigen Schweinebestandes zu vernichten. Auch die Afrikanische Schweinepest verbreitet sich, wie es sich in einer globalisierten Welt gehört, global. Als der Verdacht aufkam, dass sie auch in deutschen Ställen Einzug gehalten haben könnte, unterband

China den Import von deutschem Schweinefleisch für ein paar Tage. Der größte der deutschen Schweinefleischproduzenten, in dessen Schlachthof Rheda-Wiedenbrück vor Corona täglich bis zu fünfundzwanzigtausend Schweine geschlachtet und zerlegt wurden, beauftragte daraufhin einen ehemaligen deutschen Außenminister (zeitweise auch Nachfolger Willy Brandts als SPD-Vorsitzender), in China vorzusprechen und ein gutes Wort für ihn einzulegen. Dass es zu so etwas kommen kann, gehört im weitesten Sinn ebenfalls zu den Risiken eines globalisierten Lebens.[46]

Der Keynes-Polanyi-Staat: National, souverän, demokratisch

Als institutioneller Ort eines gegen die Hyperglobalisierung durchgesetzten Primats der Politik über die Wirtschaft, oder gar eines politischen Primats der Gesellschaft über den Kapitalismus, kommt nur der Nationalstaat in Frage.[47] Nur in und mit ihm könnte eine abermalige Domestizierung, Eindämmung, Einbettung des Kapitalismus gelingen, möglicherweise und per-

46 »Gabriel war Berater bei Tönnies«, *Süddeutsche Zeitung*, 2.7.2020, (https://www.sueddeutsche.de/politik/gabriel-berater-toennies-1.4954536), zuletzt aufgerufen am 25.10.2020. Dem Bericht zufolge erhielt Gabriel ein Pauschalhonorar von 10000 Euro pro Monat; seine Tätigkeit erstreckte sich über drei Monate.

47 Hierzu schon klassisch Rodrik (2018b, Kap. 2, »How Nations Work«, S. 15-47). Siehe auch Polanyi-Levitt (2020, S. 314-322 und passim), Mitchell und Fazi (2017b) sowie Ashoka Mody, Europe cannot escape nationalism, Brave New Europe, *InsideOver*, 2.5.2019, (https://www.insideover.com/nationalism/europe-cannot-escape-nationalism.html), zuletzt aufgerufen am 30.11.2020).

spektivisch auch seine Zurückdrängung zugunsten einer weniger gefährlichen und menschenfreundlicheren Lebensweise. Nur ein souveräner Nationalstaat kann die Grenzen sichern, die für eine Zerlegung der unregierbaren Komplexität einer globalen Markt- und Konzernwirtschaft in beherrschbare Unterteilungen nötig sind. Und nur nationalstaatlich souverän begrenzte Gesellschaften können demokratisch organisiert und dadurch in der Lage sein, einen kollektiven, für alle Bürger geltenden politischen Willen hervorzubringen und mit legitimer Autorität durchzusetzen, einen Willen, der den Anpassungsforderungen des Kapitalismus an die Gesellschaft Anpassungsforderungen der Gesellschaft an den Kapitalismus entgegensetzt und das soziale Leben einigermaßen vor den Dauerturbulenzen globaler Märkte und den unberechenbaren Schwankungen der von ihnen hervorgebrachten relativen Preise schützt. Nur ein souveräner und demokratischer Nationalstaat, in anderen Worten, kann Träger eines Protektionismus sein, wie ihn jede Gesellschaft braucht, die eine bleiben will.

Im Vergleich zur Weltwirtschaft ist der Nationalstaat klein. Deshalb kann er demokratisch sein; die Welt als Ganzes ist für demokratische Willensbildung zu groß und heterogen. Als zweite strukturelle Bedingung braucht der Nationalstaat Souveränität, damit sein demokratisch gebildeter Wille nicht folgenlos bleiben muss; dies verlangt nach einem nichtimperialen Staatensystem. Innen- und Außenpolitik, Binnenstruktur und äußere Verankerung müssen, wie bei Polanyi zu lernen war, in ihrem Verhältnis zueinander betrachtet werden. Je größer und zentralisierter ein Staat, desto schwieriger ist es für seine Regierung, das zu mobilisieren, was Fritz Scharpf Input-Legitimität genannt hat, also demokratischen Konsens. Aber auch die Mobilisierung von Output-Legitimität fällt großen und zentralisierten Staaten schwer, weil sie nicht differenziert genug auf örtliche Problemlagen und Anforderungen reagieren können. Deshalb ist es ihnen in der Regel unmöglich, für sie unerreichbare In-

put-Legitimität durch gute Regierung und die mit ihr zu gewinnende Output-Legitimität auszugleichen. Staaten, die zu groß sind, um für Demokratie geeignet zu sein, sind tendenziell ebenfalls zu groß, um gut regiert zu werden; und Staaten, die für Input-Legitimität klein genug sind, sind es auch für Output-Legitimität.

Im Folgenden bezeichne ich den relativ zu seinem ihn umgebenden Staatensystem kleinen, demokratischen und souveränen Nationalstaat, wie er sich idealtypisch als Auffangstation und Fluchtpunkt für einen Ausweg aus dem postneoliberalen Patt nach unten anbietet, als *Keynes-Polanyi-Staat.* Dieser zeichnet sich durch interne Institutionen und externe Beziehungen aus, die ihm ein hohes Maß an demokratisch gewollter Autonomie sowohl gegenüber dem kapitalistischen Markt als auch gegenüber anderen Staaten verschaffen. Der Keynes-Polanyi-Staat bleibt auf freundlicher Distanz gegenüber seiner wirtschaftlichen und politischen Umgebung: freundlich, weil er für Austausch und Zusammenarbeit grundsätzlich offen ist, auf Distanz, weil ihm an der Erhaltung der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit seines Staatsvolks gelegen ist. Staatsziel ist der Schutz der politisch vertretenen Bürgerschaft vor nicht selbstgewählten Abhängigkeiten jeder Art, zur Gewährleistung der Fähigkeit seiner Bürger zu folgenreicher politischer Willensbildung, also zur Ausübung staatlicher Souveränität.

Kennzeichnend für die Politik eines Keynes-Polanyi-Staates ist ein bestimmtes Verhältnis von Innen- und Außenwelt, von internen und externen Beziehungen, von Transaktionen innerhalb der Staatsgrenzen und über diese hinweg, von Innen- und Außenpolitik – in Beantwortung der Simon'schen Frage nach der richtigen Balance von internalisierter und externalisierter Komplexität. Im Unterschied zum neoliberalen Staatsmodell besteht im Keynes-Polanyi-Staat eine generelle Präferenz für eine möglichst weitgehende Internalisierung von Wirtschafts- und Handlungszusammenhängen, auch auf Kosten rechnerischer

Wirtschaftlichkeit, sofern diese Kosten durch höher bewertete nichtmaterielle Gewinne aufgewogen werden – siehe Keynes, demzufolge Staaten sich um nichtmonetärer Werte willen von der Diktatur der niedrigsten Grenzkosten und des günstigsten Preises souverän befreien sollten. Staaten nach dem Keynes-Polanyi-Modell sind in einem strengen Sinne protektionistisch insofern, als sie bereit sind, ökonomische Werte für den Schutz nichtökonomischer Werte, wie der Minimierung von kollektiven externen Abhängigkeiten oder der Erhaltung eines Minimums an sozialer Stabilität und Kontinuität, zu opfern. Auch wenn grenzüberschreitende Spezialisierung und Kapitalmobilität zu einer effizienteren Allokation nationaler Ressourcen führen, können sie für einen Keynes-Polanyi-Staat unerwünscht sein, weil sie zu unakzeptablen Abhängigkeiten oder, in Kapitalmärkten, zu einer nicht wünschenswerten territorialen Trennung von Eigentum und Verantwortung führen können. Auch besteht die Gefahr imperialistischer Interventionen in andere Staaten zur Durchsetzung von Investoreninteressen. Produktion und Konsum, so Keynes, sollten möglichst in demselben Land stattfinden, um internationale Erpressungen auszuschließen.[48]

Keynes-Polanyi-Staaten bilden ein genossenschaftlich-konföderal, horizontal statt vertikal strukturiertes Staatensystem. Freie Märkte sind zur Regulierung ihrer Außenwirtschaft nur geeignet, wenn sie bei Nichtbewährung nach Maßgabe der Erhaltung der nationalen Autonomie und zur Sicherung des Wohlstands der Bevölkerung wieder geschlossen werden können. Über zwischenstaatliche sektorale Kooperation wird in Verhandlungen so entschieden, dass die Autonomie beider Seiten gewahrt bleibt. Makroökonomisch erfordert die Autonomie kooperierender Nationalstaaten, dass diese über eine eigene Währung verfügen, durchaus auch und wünschenswerterweise innerhalb eines internationalen Wechselkursregimes, das aber auf Wunsch

48 Siehe oben, S. 401.

jeder beteiligten Seite, vorzugsweise in einem geregelten Verfahren, revidierbar sein muss. Für Keynes wie für Polanyi war deshalb ein internationaler Goldstandard unakzeptabel, weil er Regierungen dazu zwingen könnte, notwendig werdende wirtschaftliche Anpassungen allein zu Lasten der eigenen Bevölkerungsmehrheit vorzunehmen, mit destruktiven Folgen für die demokratische Regierbarkeit des Landes.

Für die Politik von Keynes-Polanyi-Staaten ist die nationale politische Ökonomie Resultat historisch und territorial lokalisierter, fragiler Kompromisse zwischen Kapital und Gesellschaft, zwischen kapitalistischer Akkumulationsdynamik und sozialem Leben. In Keynes' eindrucksvoller Formulierung befinden sich zwischen Kapitalismus und Demokratie manövrierende Nationalstaaten auf einer kontinuierlichen Suche nach der »idealen sozialen Republik«,[49] von der man vor allem anderen weiß, dass sie nicht mit einer idealen Marktwirtschaft identisch ist. (Bei Polanyi wird dieselbe Suche stärker politisch als Dauerkonflikt zwischen kapitalistischer Bewegung und gesellschaftlicher Gegenbewegung beschrieben, aus dem national unterschiedlich ausgeformte Lebensweisen als Zwischenstationen der historischen Entwicklung hervorgehen.) Die Vielfalt der Keynes-Polanyi-Staaten, die Notwendigkeit ihrer Differenzierung gegeneinander und ihrer antihierarchischen Autonomie gegenüber ihrem Staatensystem ergeben sich daraus, dass die von ihnen vermittelten sozialen Kompromisse zwischen Kapitalismus und Gesellschaft nicht einheitlich ausgehandelt und implementiert werden können, sondern von Land zu Land unterschiedlich ausfallen müssen, je nach inneren und äußeren Bedingungen. Die dabei sich herausbildenden kulturellen Identitäten spielen vor allem für die Identifizierung und Bemessung nichtmaterieller gesellschaftlicher Werte – ästhetischer, moralischer und sozialer Art – eine Rolle, insbesondere für kollektive Entscheidungen dar-

49 Siehe oben, S. 404.

über, was (und was nicht) ökonomisiert werden, also für Kommodifizierung und Kommerzialisierung freigegeben werden darf – das heißt für den genauen Verlauf der Kompromisslinie zwischen kapitalistischer Marktwirtschaft und Gesellschaft. Abwägungen zwischen nichtmateriellen und materiellen, im Prozess der Kapitalakkumulation hervorgebrachten und in Geld quantifizierbaren Werten bleiben nicht der Marktdynamik überlassen, sondern werden demokratisch-politisch entschieden. Auch um die jeweilige nationale Waffenstillstandslinie zwischen Kapitalismus und Gesellschaft an sich ändernde Verhältnisse anpassen zu können, muss der antiglobalistische Keynes-Polanyi-Staat ein prodemokratischer Staat sein.[50]

Eine zentrale Frage im Tauziehen zwischen Globalismus und Demokratie ist nun, ob man etwas verliert, wenn man, entgegen

50 Wie genau ein solcher Staat sich selber und seine Beziehungen zu anderen Staaten gestaltet, ist definitionsgemäß ihm überlassen und wird sich von Fall zu Fall unterscheiden; die zahlreichen Übereinstimmungen mit dem von Bello (2002) beschriebenen idealen Entwicklungsstaat (siehe oben, S. 408-414) sind nicht zu übersehen. Was man sicher wissen kann, ist, wie ein Staat nach Keynes-Polanyi *nicht* aussieht: nämlich wie ein Mitgliedstaat der Europäischen Währungsunion, der seine monetäre Souveränität an eine unabhängige multinationale Zentralbank abgetreten und sich damit einem Supergoldstandard unterworfen und zugleich einen praktisch nicht veränderbaren und nur unter hohen Kosten, wenn überhaupt, aufkündbaren Vertrag unterschrieben hat, demzufolge er eine Verschuldungsgrenze von 60 Prozent seines Sozialprodukts und eine Haushaltsdefizitgrenze von jährlich drei Prozent einhalten muss, bei gleichzeitigem Beitritt zu einer Güter, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit umfassenden Freihandelszone. Diese, als »Binnenmarkt« bezeichnet, schließt einen Kapitalmarkt ein, in dem Kapitalverkehrskontrollen nicht nur intern, sondern auch gegenüber dem Rest der Welt verboten sind. Streit- und Zweifelsfälle sind einem verbindlich entscheidenden, von keinem demokratischen Gesetzgeber kontrollierbaren internationalen Wirtschaftsgerichtshof übertragen, dessen Entscheidungen nur von ihm selber korrigiert werden können: ein neoliberaler Traum.

dem Strom der größebesessenen Orthodoxie des vergangenen Jahrhunderts, den Ausweg aus der postneoliberalen Blockade nach unten sucht, also in Richtung auf ein System kleiner, demokratischer, souveräner Nationalstaaten – in Richtung auf kleinere Domänen politischer Herrschaft, auf viele kleine statt wenige große, auf nationale statt supranationale Staaten, auf dezentralisiert-verteilte statt zentralisiert-vereinheitlichte staatliche Souveränität. Was besagt das darüber, wie eine entglobalisierte politische Ökonomie nach dem Ende des globalistischen Neoliberalismus funktionieren könnte?

Keynes-Polanyi-Staaten sind, wie gesagt, klein und bilden Staatensysteme mit dezentral verteilter statt zentral konzentrierter Souveränität. Was können derartige Staaten für ihre Gesellschaften tun, und was wäre von ihnen angesichts der gegenwärtigen Krise des neoliberal hyperglobalisierten Kapitalismus zu erwarten? Diese Frage wird mich im Rest des Kapitels beschäftigen. Erste Anhaltspunkte zu ihrer Beantwortung soll zunächst eine kurze Betrachtung der wirtschaftlichen und demokratischen Leistungsfähigkeit von im Verhältnis zu ihrem Staatensystem kleinen souveränen Nationalstaaten liefern. Daran anschließend gehe ich exemplarisch auf die Erfahrungen kleiner europäischer Nationalstaaten in der frühen Phase der neoliberalen Weltmarktöffnung sowie in der auf sie folgenden Periode der Hyperglobalisierung ein und versuche hierauf aufbauend, mögliche Antworten kleiner, souveräner, demokratischer Nationalstaaten auf die Krisen der Gegenwart zu umreißen. Danach diskutiere ich die Frage der Fähigkeit kleiner demokratisch-souveräner Nationalstaaten zu internationaler Kooperation bei der Produktion weltweiter Kollektivgüter, um abschließend die Anforderungen einer demokratischen Kleinstaaterei an die Struktur des sie umgebenden globalen oder kontinentalen Staatensystems zusammenfassend zu untersuchen.

Besser kleiner

Gibt es Gründe anzunehmen, dass kleiner schlechter ist als groß – so viel schlechter, dass man lieber groß sein sollte als klein –, auch wenn man sich dann mit neoliberalen oder technokratischen Methoden der Komplexitätsbewältigung arrangieren müsste? Eine erste Orientierung liefern Vergleiche der wirtschaftlichen und politischen, insbesondere der demokratiepolitischen Performanz von, der Bevölkerung nach, kleinen und großen Staaten. Was zunächst die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit angeht, so gibt es kein Anzeichen, dass große Staaten erfolgreicher sind als kleine, dass also eine Vergrößerung von Staaten als solche mit wirtschaftlichen Vorteilen verbunden wäre. Eher ist das Gegenteil der Fall, und wenn Größe überhaupt einen Unterschied macht, dann scheint die Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft mit ihr negativ korreliert zu sein. Ein Beispiel unter vielen ist das durchschnittliche jährliche Wirtschaftswachstum der Mitgliedsländer der Europäischen Union nach der Finanzkrise von 2008, als die 12 kleinen Länder mit jeweils weniger als 5,8 Millionen Einwohnern deutlich schneller wuchsen, um durchschnittlich 1,95 Prozent pro Jahr, als die sechs großen (38 bis 83 Millionen Einwohner, 1,34 Prozent; siehe *Abb. 25*). Tendenziell höheres Wachstum fiel bemerkenswerterweise mit deutlich niedrigerer Staatsverschuldung zusammen (siehe *Abb. 26*). Ich gehe hier nicht weiter in Einzelheiten, weil es für mein Argument ausreicht, dass ein Skalensprung nach oben jedenfalls kein Rezept für wirtschaftliches Wachstum ist und ein Skalensprung nach unten nicht notwendig mit wirtschaftlicher Verarmung bezahlt werden muss, ein Festhalten an dezentraler Souveränität also nicht schon als solches Gefahr läuft, die Prosperität der beteiligten Volkswirtschaften zu beeinträchtigen.

	Länder	Größe in Millionen	Durchschnittliches Wachstum 2009-2018
Groß	6	38,0 bis 83,0	1,34
Mittelgroß	10	7,0 bis 19,4	1,31
Klein	12	0,5 bis 5,8	1,95

Abb. 25: Europäische Union: Bevölkerungsgröße und durchschnittliches Wachstum 2009-2018.

Quelle: Eurostat, Bevölkerung Stand 1.1.2019; Real GDP Growth Rate.

	Pearson	Spearman
2018	0,36**	0,50***
2005	0,36**	0,53***

Abb. 26: Bevölkerungsgröße und Staatsverschuldung: Korrelation; 36 OECD-Länder.

** = Signifikant auf 0,05-Niveau; *** = Signifikant auf 0,01-Niveau.

Quellen: OECD Historical Population Dataset, IMF World Economic Outlook, Oktober 2019

Nicht weniger wichtig als Wachstum ist die Verteilung des Gewachsenen. Blickt man über die EU hinaus auf die OECD-Familie der 36 hochkapitalistischen Staaten (der »entwickelten Industrieländer«), so findet man eine eindeutige Tendenz: Die Ungleichheit der verfügbaren Einkommen nach Steuern und Transferzahlungen nimmt mit der Größe eines Landes zu (siehe *Abb. 27*), egal ob man den Zusammenhang kardinal anhand von Indexwerten (Pearson) oder ordinal von Rangplätzen (Spearman) misst. Auch ist die Korrelation in den Jahren der Hyperglobalisierung und nach der Finanzkrise von 2008 sehr viel stärker geworden – ein Argument für die Vermutung, dass eine superstaatliche Konzentration von Souveränität, die den Staat vergrößert, die demokratische Umverteilungsfähigkeit in Krisen schwächt

	Pearson	Spearman
ca. 2017	0,45**	0,40**
ca. 2005	0,32*	0,34**

Abb. 27: Bevölkerungsgröße und wirtschaftliche Ungleichheit: Korrelation; 36 OECD-Länder.

* = Signifikant auf 0,10-Niveau; ** = Signifikant auf 0,05-Niveau; Wirtschaftliche Ungleichheit: Gini-Koeffizient, verfügbares Einkommen.

Quellen: OECD Historical Population Dataset, OECD Income Distribution Database.

(während sie zugleich, wie wir gesehen haben, dem Wachstum des zu Verteilenden jedenfalls nicht dienlich ist). Noch stärkere Indizien für dieselbe Vermutung ergeben sich, wenn man die Ungleichheitskoeffizienten getrennt für große und für kleine Länder sowie für ursprüngliche und für verfügbare Einkommen berechnet. Dabei zeigt sich (siehe *Abb. 28*), dass der durchschnittliche Ungleichheitskoeffizient in der Gruppe der kleineren Länder, in welcher er ohnehin schon niedriger ist als in der Gruppe der großen, durch staatliche Interventionen in die Einkommensverteilung deutlich stärker verringert wird als in den großen Ländern.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Jörke (2019, S. 104), dem es allgemein um den Effekt von Landesgröße auf Demokratie und darunter auch auf »soziale Demokratie« geht. Für 21 reiche Industrieländer zeigt Jörke anhand von zwei Studien anderer Autoren, dass kleinere Länder (ganz kleine ausgenommen; Jörke spricht statt von kleinen Staaten von »Staaten mittlerer Größe«) im Vergleich zu großen eine höhere Wahrscheinlichkeit aufweisen, sich als »soziale Demokratien« zu qualifizieren, bezogen auf »den Grad der sozialen Sicherung, die Institutionalisierung der sozialen Grundrechte, die Sozialleistungsquote, die Erwerbsquote, aber auch die Einbindung der Gewerkschaften

(1) Ursprüngliches Einkommen (vor Steuern und Transferzahlungen)

	2005	2017
Groß	0,48	0,49
Klein	0,47	0,46

(2) Verfügbares Einkommen (nach Steuern und Transferzahlungen)

	2005	2017
Groß	0,35	0,35
Klein	0,30	0,29

(3) Umverteilungseffekt

	2005	2017
Groß	– 0,13	– 0,14
Klein	– 0,17	– 0,17

Abb. 28: Durchschnittliches Ungleichheitsmaß (Gini-Koeffizient) nach Bevölkerungsgröße.

Alle OECD-Länder. 15 große Länder (mit mehr als 15 Millionen Einwohnern); 21 kleine Länder.

Quellen: OECD Historical Population Dataset, OECD Income Distribution Database, eigene Berechnungen. Ursprüngliches Einkommen für die *Türkei*: World Inequality Database; für *Mexiko*: Scott (2014).

in den politischen Prozess« (ebd., S. 103). Jörke räumt zu Recht ein, dass andere Faktoren als die Bevölkerungszahl ebenfalls im Spiel sein dürften, etwa die Größe des Territoriums im Unterschied zur Bevölkerung sowie die ethnische Vielfalt der Staatsbürgergesellschaft, beide negativ auf soziale Demokratie einwirkend, und lehnt ebenfalls zu Recht eine monokausale Erklärung ab. Thesen wie seine, so Jörke, ließen sich nicht »›beweisen‹, sondern höchstens plausibilisieren«. Nach Diskussion verschiedener Einzelfälle gelangt Jörke jedoch zu dem Ergebnis, dass »auf jeden Fall die Annahme [sehr plausibel ist], dass eine an-

spruchsvolle Demokratiekonzeption, in deren Zentrum die beiden Versprechen der Demokratie stehen«, nämlich Partizipation und Umverteilung, »eher in mittelgroßen Staaten verwirklicht werden kann« als in großen (ebd., S. 107). Für den Ausweg aus der postneoliberalen Blockade lässt sich daraus mindestens schließen, dass eine skalenpolitische Verschiebung nach oben für Staaten, die ein anspruchsvolles Demokratiemodell bereits realisiert haben oder noch realisieren wollen, sehr wahrscheinlich mit Regression auf eine weniger partizipatorische und weniger soziale Stufe demokratischer Staatlichkeit einhergehen würde.[51]

Jörkes Beweisprogramm ist zu zeigen, dass jenseits einer bestimmten Größenschwelle, wie sie jedenfalls von der Europäischen Union weit überschritten wird, Demokratie ihren Charakter so ändert, dass sie zu etwas anderem wird als Demokratie. Mir dagegen muss es lediglich darum gehen, dass die relativ kleine Größe eines Staates nach dem Keynes-Polanyi-Modell im Verhältnis zu seinem umgebenden Staatensystem nicht mit einem Verlust an wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit oder an demokratischer Qualität erkauft werden muss; im Gegenteil deutet alles darauf hin, dass kleinere Größe selbst in einem hyperglobalisierten Weltmarkt einem Land sowohl wirtschaftlich als auch demokratisch zugutekommt. Bevor ich darauf eingehe, was speziell für die *wirtschaftliche* Leistungsfähigkeit kleinstaatlicher Länder verantwortlich sein könnte und wie sich dieser Zusammenhang unter den Bedingungen der gegenwärtigen Krise des Kapitalismus darstellt, möchte ich kurz einige der Argumente Jörkes zum Verhältnis von Staatengröße und *Demokratie* referieren, soweit sie Licht auf den zu erwartenden Einfluss von zwischenstaatlicher Integration und Großstaaterei auf die Qualität staatlicher Demokratie werfen.

51 Ebenfalls und in dieselbe Richtung über die Vorzüge von Klein- im Unterschied zu Großstaatlichkeit, wenn auch mit mehr Fragen, Senghaas (2010).

Jörkes These – nämlich dass partizipative und umverteilende Demokratie nur in kleineren Staaten möglich und nicht aufskalierbar ist – lässt sich im Zusammenhang einer reichen sozialwissenschaftlichen Literatur lesen, der zufolge die Größe eines sozialen Gebildes einer der wichtigsten Bestimmungsfaktoren seiner Struktur ist.[52] Anschließend an die unterschiedliche Bedeutung von Demokratie in Griechenland und Rom – Griechenland für die Polis stehend, Rom für ein Weltreich – sowie an Rousseau und Montesquieu und seine eigene Lesart der US-amerikanischen Gründungsgeschichte nach 1776 stellt Jörke vor allem auf zwei Eigenschaften einer politischen Gemeinschaft ab, die mit ihrem Umfang kovariieren: die Heterogenität ihrer Mitgliedschaft und den Charakter ihrer Elite. Aus der neueren politikwissenschaftlichen Literatur nimmt er insbesondere auf Robert Dahl Bezug, der noch 1989 die Ansicht vertreten hatte, dass die Globalisierung eine Aufskalierung der Demokratie sowohl verlange als auch möglich mache, sich dann aber »von dieser optimistischen Diagnose« gelöst habe (Jörke 2019, S. 109). Internationale Organisationen, so Dahl Jörke zufolge zehn Jahre später, seien zu heterogen »im Hinblick auf kulturelle Identitäten, Religionen, Sprachen, historische Erfahrungen, politische Überzeugungen und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit«, was »das Zustandekommen eines gemeinsamen Interesses oder einer Art Gemeinwohl äußerst unwahrscheinlich erscheinen lasse« (ebd.). Auch deshalb, so Jörke, komme es in großstaatlichen Einheiten zur Bildung von Eliten, die sich, je größer der Staat, umso mehr, von den einfachen Mitgliedern in vielfacher Hinsicht – Beruf, Bildung, Einkommen – unterschieden (ebd., S. 86 und passim); dies, die Ausdifferenzierung elitärer Repräsentanten gegenüber den Repräsentierten und ihren Interessen, war ja eines der Ziele, um derentwillen Jörke zufolge die ameri-

52 Ein Beispiel unter vielen: Hall u. a. (1967).

kanischen *federalists* um Madison und Hamilton für eine starke Zentralregierung eintraten.[53]

Wie Demokratie sich mit zunehmender effektiver Staatsgröße zurückbildet, zeigt Jörke in einem Kapitel über die Europäische Union, unter dem Titel »Liberale Autokratie in Europa als Folge der Größe« – eine der besten Darstellungen des untertreibend und irreführend so genannten »demokratischen Defizits« der EU.[54] Anschließend an diese beschreibt Jörke mit

53 Weitere Eigenschaften kleiner Staaten, die demokratieförderlich sind und von Jörke und anderen gelegentlich erwähnt werden, sind eine normalerweise niedrige Anzahl von internen Konfliktlinien und Vetopunkten, verbunden damit die Möglichkeit einer rascheren und weniger komplizierten Aushandlung von Kompromissen zwischen konfligierenden Interessen, eine höhere emotionale Identifikation der Bürger mit der Nation als ganzer im Vergleich zu einzelnen Untergruppen sowie kürzere und übersichtlichere Wege vom Beschluss einer Politik zu ihrer Verwirklichung. Siehe hierzu auch unten, S. 479-489.

54 Dazu ebenfalls und immer noch Mair (2013). Zur Illustration dessen, was in Brüssel als »demokratisches Defizit« gilt und an welche Wege zu seiner Überwindung gedacht wird, mag die Episode der sogenannten Summertime Consultation dienen. Im Frühjahr 2018 hatte das europäische Parlament auf Drängen vornehmlich seiner deutschen Mitglieder beschlossen, die jährlichen Zeitumstellungen abzuschaffen, falls die »europäischen Bürger« dies wünschten. Um herauszufinden, ob sie das tatsächlich tun, führte die Kommission im Juli und August des Jahres eine Internet-Abstimmung durch. In allen Ländern außer dreien blieb die Beteiligung unter ein Prozent; am höchsten war sie in Deutschland mit 3,8 %, in Österreich mit 2,9 % und in Luxemburg mit 1,3 %, aus welchen Gründen auch immer. Am 31. August verkündete die Kommission ungerührt, dass »84 Prozent« sich für die Abschaffung der Sommerzeit ausgesprochen hätten. »The message is very clear: 84 % do not want the clocks to change anymore. We will now act accordingly and prepare a legislative proposal to the European Parliament and the Council, who will then decide together.« Der damalige Kommissionsvorsitzende Jean-Claude Juncker versprach, als Beweis für die demokratische Zugänglichkeit der EU die Zeitumstellung noch vor den Europawahlen 2019 zu beenden. Allerdings müsste er eigentlich gewusst haben, dass

Deliberationismus (S. 146-159) und Konstitutionalismus (S. 159-167) zwei Schwund- und Minderstufen von Demokratie, wie sie auch im Kontext internationaler Organisationen wie der EU strategisch-euphemistisch als Ausgleich für entgangene Demokratie angeboten werden.[55] Beide, so Jörke, seien mit einer bestimmten supranationalen Elite – man könnte auch, wie traditionell in Italien, von einer »politischen Klasse« sprechen – wahlverwandtschaftlich verbunden, die ihren Aufstieg der Vergrößerung der politischen Jurisdiktion und der Verlagerung des Regierens nach oben sowie der damit verbundenen Entdemokratisierung verdanke.

Hervorzuheben ist, dass Jörke sich nicht von dem Argument ins Bockshorn jagen lässt, dass die Effektivität staatlichen Regierens durch Vergrößerung und Zentralisierung des Staates verbessert wird, demokratische Kleinstaatlichkeit also in einem *trade-off* mit der Wirksamkeit staatlichen Handelns steht. Gerade die Erfahrung der Jahre der Hyperglobalisierung zeigt, dass ein Mangel an demokratischer Legitimation Widerstand gegen staatliches Handeln hervorrufen kann, der effektives Regieren unmöglich macht; siehe das Schicksal der neoliberalen »Reformen« in Frankreich und Italien. Zum anderen kann die unvermeidliche Realitätsferne übergreifend zentralisierten Regierens gegenüber den heterogenen Problemlagen am Boden eines Großstaats dazu führen, dass Probleme gerade nicht effektiv, sondern fehlerhaft bearbeitet werden. Die Folge sind Legitimationsdefi-

weder die Kommission noch das Parlament zuständig sind. Das Dossier würde an die Mitgliedstaaten verwiesen, die bis heute in einem gemeinsamen Gremium auf Ministerebene versuchen, sich auf ein allen gleich willkommenes, einheitliches Zeitregime für Europa von Lettland bis Portugal zu einigen (zu hohe Heterogenität, zu viele Vetopunkte). Der letzte Stand vor der Pandemie war, dass eine Entscheidung irgendwann im Jahr 2021 fallen soll etc.; freilich hatte die Öffentlichkeit die Sache Anfang 2020 schon so gut wie vergessen.

55 Hierzu auch Mouffe (2007).

zite beim Output des politischen Systems, wie sie auch dann entstehen, wenn man das Regieren in komplexen Verhältnissen im Modus eines neoliberalen Laissez-faire dem Markt überlässt. Vor allem aber lässt sich von der Simon'schen Theorie der Komplexität lernen, dass die Regierbarkeit einer Welt durch Dezentralisierung *zunehmen* kann, weil ein komplexes, nicht unterteiltes System eine Zentralregierung sehr schnell überfordern würde.[56]

»Wirtschaftspatriotismus«: Einmal Globalismus und zurück

Wäre das Keynes-Polanyi-Modell eines souveränen demokratischen Nationalstaats – klein, oder doch kleiner als groß im Verhältnis zu seinem Staatensystem – ein »Rückfall« in einen unzeitgemäßen wirtschaftlichen Nationalismus, oder vielleicht weniger bedrohlich ausgedrückt: Patriotismus? Wirtschaftspatriotismus – im Sinne einer auf die Verbesserung der wirtschaftlichen Lage eines bestimmten Territoriums gerichteten Wirtschaftspolitik – hat es gegeben, solange es Politik gibt; um einen »Rückfall« kann es deshalb nur aus der Perspektive einer neoliberalen Idealwelt gehen, die es aber nicht geben kann.[57] Tatsächlich wurde auch die Globalisierung von den Staaten, die sie betrieben, aus wirtschaftspatriotischen Motiven betrieben, in dem damals verbreiteten Glauben, dass ein Land nur durch Öffnung seiner Volkswirtschaft zur Weltwirtschaft hin seinen

56 Siehe die oben, Kap. III, erwähnten Beispiele der katholischen Kirche und der Komintern.

57 Siehe dazu das von Andreas Pickel herausgegebene *Handbook of Economic Nationalism* (2021).

Wohlstand verteidigen und mehren könne. Dies gilt nicht nur für kleine, sondern auch für große Staaten: Gerade auch die globalistische Wirtschaftspolitik der USA hat immer wirtschaftspatriotische Ziele verfolgt, mittels Integration der eigenen Wirtschaft in die Weltwirtschaft oder auch umgekehrt.[58]

Darüber, ob und wie kleine Staaten sich in einer weltweiten Wirtschaft wirtschaftspatriotisch orientieren und behaupten können und unter welchen Bedingungen, gibt es Erkenntnisse, die bis in die Frühzeit der modernen Globalisierung, die 1980er Jahre, zurückreichen. Besonders einschlägig ist hier die Untersuchung von Peter Katzenstein, *Small States in World Markets*, mit dem Untertitel *Industrial Policy in Europe* (Katzenstein 1985). Zusammengefasst ist Katzensteins Botschaft, dass die kleinen Staaten Europas, im Gegensatz zu damals verbreiteten großstaaterischen Erwartungen, von der beginnenden Globalisierung alles andere als der Obsoleszenz überantwortet wurden. Tatsächlich konnten sich die von Katzenstein beobachteten sieben europäischen Länder – Schweden, Norwegen, Dänemark, die Niederlande, Belgien, Österreich und die Schweiz – auf einen Weltmarkt einlassen, dessen Fluktuationen sie als schicksal-

58 Zum Thema »Wirtschaftspatriotismus« siehe das von Ben Clift und Cornelia Woll herausgegebene Buch *Economic Patriotism in Open Economies* (2013). Die Herausgeber und ihre Autoren betonen die Vielfalt wirtschaftspatriotischer Akteure und Ziele sowie die Allgegenwart wirtschaftspatriotischer Politik im Spannungsgeld zwischen nationalen Staaten mit räumlich definierten Zuständigkeiten und internationalen Märkten. Sowohl sub- als auch supranationale politische Systeme können, so Clift und Woll, wirtschaftspatriotisch handeln; die wichtigsten wirtschaftspatriotischen Akteure seien aber immer noch Nationalstaaten, die gerade auch in einer offenen internationalen Wirtschaft auf vielfältige Weise versuchen, den von ihnen regierten und vertretenen Gesellschaften durch aktives Eingreifen verschiedenster Art zum Erfolg zu verhelfen.

haft gegeben hinnehmen mussten, ohne deshalb auf aktiv diskretionäre Politik im nationalen Interesse zu verzichten. Damit erreichten sie trotz hoher und wachsender Abhängigkeit von Exporterfolgen nicht nur sozialen Frieden und politische Stabilität, sondern es gelang ihnen auch, den Wohlstand ihrer Bürger zu verteidigen und zu steigern, bei relativ egalitärer Verteilung, hoher Beschäftigung, ausgebauten Systemen der sozialen Sicherung und verlässlicher demokratischer Stabilität.

Warum war das so? *Small States in World Markets* spielt in einer Phase der wirtschaftlichen Entwicklung, in der Länder erhebliche Wohlfahrtsgewinne erzielen konnten, indem sie sich für den Weltmarkt öffneten: mehr exportierten, um entsprechend mehr importieren zu können, und dadurch komparative Vorteile zu realisieren. Für kleine Länder mehr als für große brachte dies die Notwendigkeit laufender, oft sich auf ihre Gesellschaften als ganze erstreckender Anpassung an sich ändernde Marktbedingungen mit sich – einen Zwang zu dauerhafter Bereitschaft zu tiefgehendem wirtschaftlichem und sozialem Strukturwandel. Wo große Länder versucht sein mochten, den Weltmarkt politisch so zu gestalten, dass er zu ihnen passte (Hintergrundbeispiel für Katzenstein sind immer die USA), mussten kleinere ihm gewissermaßen als *price takers* folgen. Zugleich waren sie größeren außenwirtschaftlichen Risiken als große Länder ausgesetzt: je kleiner ein Land, desto mehr Güter musste es aus dem Ausland beziehen und ins Ausland exportieren, und desto abhängiger war es deshalb von den komparativen Vorteilen seiner Exportwirtschaft, die sich bei zunehmender internationaler Arbeitsteilung immer stärker spezialisieren musste, wenn sie in ihrem Marktsegment groß genug sein wollte, um global wettbewerbsfähig zu bleiben; damit aber wurde das ganze Land durch Marktschwankungen in den Sektoren seiner Wahl verwundbar.

Industriepolitik in kleinen Ländern in der Frühzeit der Globalisierung, so Katzenstein Mitte der 1980er Jahre, bestand dar-

in, mit dem Instrumentarium des souveränen Nationalstaats eine laufende Anpassung der nationalen Wirtschaft an sich unvorhersehbar ändernde internationale Marktbedingungen zu organisieren. Im ehrgeizigen Extremfall konnte sich dabei eine national-internationale Nischenstrategie entwickeln mit dem Ziel, für ausgewählte, historisch oder geografisch privilegierte Sektoren der heimischen Wirtschaft eine führende Stellung im Weltmarkt zu erobern und diese unter Einsatz aller institutionellen Ressourcen des Nationalstaats, von der Bildungs- über die Forschungs- bis hin zur Geld- und Außenpolitik, zu verteidigen und auszubauen; ich habe dies anderswo als »sektorale Spezialisierung« bezeichnet (Streeck 2005). Beispiele wären die Schweiz mit finanziellen Dienstleistungen, Hochpreistourismus und Luxusgütern, Dänemark mit maritimer Logistik, Unternehmensberatung und Mittelschichttourismus (zwischendurch auch mit Nerzfellen), die Niederlande mit Jugendtourismus, dem Hafen von Rotterdam mit den an ihn angelagerten Verkehrs- und Unternehmensdienstleistungen und mit Amsterdam als globale Basis für Unternehmenszentralen. Solange eine solche Strategie funktioniert, kann sich eine Volkswirtschaft um ihre designierten Leitsektoren herumgruppieren und die zur Wahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und zur Erstellung benötigter Kollektivgüter erforderlichen Mittel durch Abschöpfung eines Teils der Quasi-Monopolrenten ihrer führenden Sektoren beschaffen. Probleme treten auf, wenn sich die globalen Wettbewerbsbedingungen der nationalen Exportindustrie verschlechtern, etwa durch einen Wandel von Qualitäts- zu Preiswettbewerb. Ein oft genanntes Beispiel für die typischen Risiken sektoraler Spezialisierung ist Finnland, das sich nach dem Ende der Sowjetunion in kurzer Zeit von einem Exporteur von Holzprodukten und Papiermaschinen in einen Spezialisten für Informationstechnologie verwandelte, dann aber wegen des zeitweiligen Scheiterns der Unternehmensstrategie von Nokia mit seiner zu dieser komplementären Industriepolitik in eine tiefe nationale

Wirtschaftskrise geriet. Ein Land in einer solchen Lage steht vor der schwierigen Herausforderung, durch rasche Umspezialisierung zu verhindern, dass ein Zusammenbruch seines internationalen Exportmarkts einen Zusammenbruch seiner nationalen Volkswirtschaft zur Folge hat.

Katzensteins Absicht war nicht, ein industriepolitisches Rezeptbuch zu verfassen; was ihn interessierte, war das politische System, das es den von ihm untersuchten kleinen Staaten möglich machte, die mit der Öffnung ihrer Volkswirtschaften für den Weltmarkt verbundenen Herausforderungen so gut zu meistern, dass ihre Bevölkerungen von der beginnenden Globalisierung profitieren konnten und sich an ihr beteiligen wollten. Allen sieben Ländern, so Katzenstein, war gemeinsam, dass sie angesichts der Gefahr, in dem sich verschärfenden Wettbewerb auf den Weltmärkten auf der Verliererseite zu enden, auf historisch gewachsene nationale Institutionen zurückgriffen, die es ihnen ermöglichten, den vom Weltmarkt verlangten Strukturwandel über Klassengrenzen hinweg im nationalen Interesse gemeinsam zu bewältigen. Den Ursprung dieser Institutionen – Katzenstein spricht von »demokratischem Korporatismus« (Katzenstein 1985, S. 80-135) – lokalisiert er, bei allen Unterschieden ihrer jeweiligen Ausprägung, in den nationalen Klassenkompromissen, die, wie das Schweizer Friedensabkommen und die schwedische Übereinkunft von Saltsjöbaden, in den 1930er Jahren unter den damaligen Bedrohungen der nationalen Existenz zwischen Staat, Kapital und Arbeit ausgehandelt worden waren. Es kann hier nicht darum gehen, deren verschiedene nationale Versionen zu vergleichen; Details können bei Katzenstein nachgelesen werden. Es genügt festzuhalten, dass der demokratische Korporatismus der Zwischenkriegszeit später, in den *trente glorieuse* nach dem Zweiten Weltkrieg, zu einem wichtigen Baustein dessen wurde, was ich oben als Standardmodell der kapitalistischen Demokratie beschrieben habe, einschließlich insbesondere der institutionalisierten Einbeziehung der Gewerk-

schaften in die nationalstaatliche Administration der politischen Ökonomie.[59]

Katzensteins These von 1985 war, dass die hohe politische Stabilität der kleinen Staaten unter dem Druck des Weltmarkts auf ihre korporatistischen Institutionen zurückging und dass die erstaunliche Handlungs- und Anpassungsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften, Ursache ihrer anhaltenden Prosperität, zugleich Resultat und Bedingung ebendieser politischen Stabilität war (ebd., S. 191): die institutionellen Erbschaften nationaler Friedensabkommen als politische Ressourcen für die patriotische Bewältigung neuartiger, vielleicht weniger existentieller, aber immer noch bedrohlicher Krisenlagen. Katzenstein berichtet, wie in den untersuchten Ländern Einigkeit darüber herrschte, dass ein politisch handlungsfähiger demokratischer, was damals bedeutete: seine organisierte Arbeiterklasse einbeziehender Nationalstaat als Steuerungsinstanz für den Strukturwandel eine unentbehrliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Beteiligung eines kleinen Landes an einer sich internationalisierenden Weltwirtschaft war. Allerdings gab es keine Garantien, und am Himmel des flexibel und solidarisch sich anpassenden Kleinstaats zogen Mitte der 1980er Jahre schon die ersten Wolken auf, in Gestalt von angeblich uneinholbarem technologischem Fortschritt in den USA oder eines Aufholens sich »entwickelnder« Länder in der industriellen Fertigung (ebd., S. 193). Arbeitskonflikte zeichneten sich ab, selbst in einem Land wie Schweden, und die Institutionen nationaler Konsensbildung wurden zunehmend genutzt, die nationale Wettbewerbsfähigkeit statt durch einvernehmliche Industriepolitik durch Kürzung von Löhnen und Sozialleistungen (»Gürtel enger schnallen«) zu verteidigen. Noch aber herrschte Optimismus: »Massiverer internationaler Druck«, so Katzenstein, »wird die nationale Politik der kleinen

59 Siehe oben, Kap. I, S. 109-114.

europäischen Länder noch geschlossener machen, zumindest auf mittlere Sicht« (ebd., S. 198).

Nicht jedoch, wie wir jetzt wissen, *auf lange Sicht.* Vergleicht man Katzensteins Welt mit der von heute, so könnte der Unterschied kaum größer sein. Zwar können, wie wir gesehen haben, kleine Länder mit großen immer noch mehr als mithalten, wirtschaftlich wie sozial. Aber der demokratische Korporatismus, der vor knapp 40 Jahren die kleinen Nationalstaaten zusammengehalten und eine politisch einvernehmliche Anpassung ihrer Volkswirtschaften an den internationalen Wettbewerb organisiert hat, ist so gut wie verschwunden. Die Gewerkschaften verfallen seit langem, ihre Stimme zählt immer weniger, die Arbeitsmärkte werden tariffrei, die Wirtschaftsverbände haben den großen Unternehmen den Vortritt gelassen und beschränken sich auf Lobbyismus (Streeck und Visser 2005), und die Parteien der Mitte, die die korporatistische »zweite Regierungsebene« (Rokkan 1966) gestützt hatten und von ihr gestützt wurden, schrumpfen unter dem Druck neuer Protestbewegungen, die sich hinter zunehmendem Unmut über soziale Unsicherheit, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Abstieg, wachsende Ungleichheit, gesellschaftliche Spaltung und verschärften Wettbewerbsdruck bei abnehmenden Kompensationsleistungen versammeln – alles Entwicklungen in Verbindung mit derselben, immer weiter vorangeschrittenen Internationalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft, die der demokratische Korporatismus ursprünglich gegen nationale Widerstände abgesichert hatte.

Was hat das Patentrezept der 1980er Jahre unwirksam werden lassen? Hier ist nicht der Ort, Katzensteins Porträts seiner sieben kleinen europäischen Länder im Einzelnen fortzuschreiben. Aber es fällt schwer, beim Wiederlesen seines materialreichen, auch in theoretischer Hinsicht seinerzeit epochemachenden Buches nicht an die damals noch bevorstehende große Wende Anfang der 1990er Jahre zu denken, die eigentlich eine große Beschleunigung war: an den Übergang von der Globalisierung zur

Hyperglobalisierung. Für die kleinen Staaten bedeutete Hyperglobalisierung als nationenübergreifende Liberalisierung einen Verzicht auf den Einsatz ebenjener besonderen politischen Fähigkeiten, die sie so lange zur Absicherung von Kompromissen zwischen Arbeit und Kapital über die Öffnung ihrer Volkswirtschaften hatten nutzen können. Auch dieser Verzicht war, in einem strengen Sinn, wirtschaftspatriotisch motiviert, sollte er doch, auf dem Weg über die Entlassung der nationalen politischen Ökonomie aus nationalstaatlicher demokratischer Politik, der Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft dienen. Die Politik des »Dritten Weges«, wie sie sich ein gutes Jahrzehnt nach Katzenstein voll zu entfalten begann, bestand ja darin, dass der Staat sich als nationale Schutzinstanz gegen den internationalen Markt nicht nur für handlungsunfähig *erklärte*, sondern sich durch Stilllegung seiner wirtschaftspolitischen Souveränität selber handlungsunfähig *machte*. Statt die in der neoliberalen Utopie geforderte »flexible Anpassung« wirtschaftspatriotisch-konsenspolitisch auszuhandeln, sollte sie nun dadurch erzwungen werden, dass die Regierungen ihre Bevölkerungen dem Sturm des Wandels schutzlos aussetzten, indem sie ihre Staaten als Schutzinstanz deaktivierten.

Ein Beispiel waren die Freihandelsabkommen der damaligen Zeit, Instrumente einer Auflösung der bis dahin national regierten Volkswirtschaften durch Entgrenzung; ihr krassester Fall war der Binnenmarkt der Europäischen Union, in Kraft getreten 1992, der den angeschlossenen Staaten so gut wie jede Möglichkeit einer eigenständigen Handels-, Industrie- und Regionalpolitik versperrte, die ihren Namen verdient hätte. Ihm folgte die Währungsunion, die die Geldpolitik ihrer Mitgliedstaaten einer technokratischen Riesenbehörde ohne politisches Mandat und deshalb jenseits jeder demokratischen Rechenschaftspflicht übertrug. Gewolltes Ergebnis war ein die nationale Demokratie neutralisierender und sie dadurch als machtlos diskreditierender faktischer Goldstandard, der die Lasten der nicht enden sol-

lenden wirtschaftlichen und sozialen Anpassung an die unvorhersehbaren Diktate des Welt- und EU-Markts allein den nationalen Gesellschaften und dabei vor allem deren territorial gebundener Arbeitnehmerschaft aufbürdete, ohne jede Möglichkeit einer politischen Flankierung durch Korrektur ihrer außenwirtschaftlichen Währungsrelationen (Blyth 2013).[60] Drei der sieben Länder in Katzensteins Studie schlossen sich der Währungsunion an, während in Dänemark und Schweden die proeuropäischen Eliten von ihren Bürgern gezwungen wurden, Reste ihrer nationalstaatlichen Handlungs- und Verantwortungsfähigkeit zurückzubehalten. Die Schweiz und Norwegen blieben sogar nicht nur der EWU, sondern auch der EU fern, ebenfalls auf Druck ihrer Bürger und gegen die zeitweilige Absicht der politischen Klasse, ihre dem Kapital lästig und den Regierungen unregierbar gewordenen nationalen politischen Ökonomien zur Gänze, über ihren Anschluss an den Binnenmarkt hinaus, aus der nationalen Demokratie auszugliedern und sie in einer global unregierten, als unpolitisch figurierenden politischen Ökonomie aufgehen zu lassen.

Krönung des Ganzen war eine vertragliche Verpflichtung der beteiligten Nationen auf weltweit unbegrenzte Mobilität des Kapitals, ob innerhalb ihrer Grenzen erwirtschaftet oder nicht, sowohl in der Europäischen Union selber als auch über sie hin-

60 Dies wirkte sich unter anderem in Finnland aus, wo die Umorientierung der sektoralen Spezialisierung des Landes in Reaktion auf die Nokia-Krise erheblich dadurch erschwert wurde, dass das Land zu diesem Zeitpunkt der Europäischen Währungsunion beigetreten war, also über geldpolitische Maßnahmen zur Absicherung eines abermaligen Strukturwandels nicht mehr verfügte. Durch innere Abwertung allein ist aber, siehe Italien, eine wirksame Anpassung an veränderte außenwirtschaftliche Bedingungen wenn überhaupt, dann nur sehr mühsam und gegen heftigen politischen Widerstand zu erreichen – und schon gar nicht eine Verteidigung »eingelebter Verhältnisse« (Weber) gegen den Orkan der kapitalistischen Rationalisierung.

aus – ein Verbot von Kapitalkontrollen, das Unternehmen und Investoren nahezu unendliche Möglichkeiten zur Erpressung von Steuersenkungen sowie zur legalen, halblegalen und illegalen Steuervermeidung eröffnete. Damit lief der Übergang von der Globalisierung zur Hyperglobalisierung auf ebendie wirtschaftliche Sterilisierung des Nationalstaats hinaus, die schon immer das Herzensanliegen des Neoliberalismus gewesen war, nachdem ausgehandelter Wandel nach Art der kleinen Staaten in den 1980er Jahren dem ungeduldigen Kapital wohl zu lange gedauert hatte und die Entschädigungen, die es den Gesellschaften für die Erfüllung seiner Träume von einer grenzenlosen Flexibilität des sozialen Lebens im Dienste flüssig vorangehender Kapitalakkumulation zahlen musste, ihm zu teuer geworden waren; wenn es ums Plusmachen geht, gehören alle Kosten jederzeit auf den Prüfstand. So gelang es, die institutionellen Strukturen zu zerschlagen oder jedenfalls zurückzubauen, die bis dahin die Globalisierung zwar getragen, sie aber auch verlangsamt und kompensationspflichtig gemacht hatten. Allerdings war hier dann der Bogen überspannt, und die versuchte Inthronisierung eines flächendeckenden demokratieunfähigen Riesenstaats, oder So-gut-wie-Einstaats, als globales Reich der Kapitalmobilität rief die Gegenbewegung eines neuen Nationalismus hervor, der sich mit der Eliminierung nationalstaatlicher Politik als Schutzinstanz für Lebensstandard und Lebensweise nicht abfinden will.

Heute ist offenkundig, warum der Übergang vom Wirtschaftspatriotismus zum Wirtschaftsglobalismus am Ende nicht gelingen konnte. Mit der demokratisch-korporatistischen Aushandlung der Globalisierung war der Staat des demokratischen Korporatismus als Friedensstifter angesichts der wachsenden Ungeduld des Kapitals, geschürt von seiner Begeisterung zuerst über die japanischen und dann über die chinesischen Produktionsverhältnisse, zunehmend überfordert. Auch wurden die Risiken der sektoralen Spezialisierung mit der Zeit immer sichtbarer, darunter der Umstand, dass sektoral spezialisierte Staa-

ten nur allzu leicht zu Wasserträgern internationalisierter Großunternehmen mit nationalen Wurzeln werden können und werden müssen. Der entgrenzte Weltmarkt produzierte nicht Konvergenz, sondern Krisen wie die von 2008 und Abhängigkeiten von fragilen überlangen Wertschöpfungsketten, während der im Aufbau steckengebliebene europäische Superstaat außerstande war, zwischen seinen nunmehr zu Regionen einer integrierten politischen Ökonomie herabgestuften Mitgliedstaaten für so etwas wie Ausgleich zu sorgen. Auch deshalb, und im Kielwasser eines sich rasch ausbreitenden akuten Risikobewusstseins, verschwand mit dem aktiven Nationalstaat, geopfert einer Beschleunigung der Globalisierung zugunsten eines weltweiten Grenznutzenausgleichs als höchstem Wert der politischen Ökonomie, auch die noch von Katzenstein bewunderte politische Stabilität, bis der alte Patriotismus in neuer, widerständiger Gestalt von unten als souveränistische nationale Gegenbewegung zum entstaatlichten Globalismus der 1990er Jahre zurückkehrte und nach einer Wiederinbetriebnahme der Überreste des Nationalstaats für die Zwecke einer reaktivierten nationalen Wirtschaftspolitik verlangte.

Große Krise, kleine Staaten

Ein Ergebnis unseres Rückblicks auf die letzte Globalisierungswelle ist, dass das Keynes-Polanyi-Modell eines souveränen demokratischen Staates von eher kleiner Größe plötzlich sehr viel weniger exotisch erscheint. In mancher Hinsicht liefe eine Auflösung des postneoliberalen Patts nach unten auf nichts anderes hinaus als auf die Wiederherstellung einer politischen Handlungsfähigkeit, die noch vor wenigen Jahrzehnten nicht nur selbstverständliches Element von Staatlichkeit gewesen war, sondern

sich auch gegenüber den Herausforderungen einer wirtschaftlichen Horizonterweiterung eine Zeitlang eindrucksvoll bewährt hat. Abgeschafft wurde sie erst, als die demokratisch-nationale Staatlichkeit als solche ins Fadenkreuz des Neoliberalismus geriet, in der fehlgeleiteten Erwartung, dass es durch ihre selektive Stilllegung noch schneller gehen würde mit der Revitalisierung des Kapitalismus. Heute wissen wir, dass der Übergang von der Globalisierung zur Hyperglobalisierung in ein destruktives Wechselspiel von Krisen der System- und der Sozialintegration geführt hat. Sollte es da nicht naheliegen, auf die institutionelle Form des demokratischen, daher kleinen, nicht imperialen aber souveränen Nationalstaats zurückzukommen, die man dem kapitalistischen Fortschritt opfern wollte, was statt in kapitalistischem Fortschritt in kapitalistischer und gesellschaftlicher Stagnation endete?

Für die großen Zivilisationskrisen des modernen Kapitalismus gibt es keine in irgendeinem Studierzimmer auf ihre Realisierung wartende »Lösung«, keine technokratische und keine merkatokratische, auch wenn die Betreiber des alten *global governance*-Gigantismus behaupten, dass es zu ihren Zaubermitteln »keine Alternative« gäbe. Niemand kann das ausschließen, zumal eine weltweite Gegenkraft mit einer weltweiten Gegenvision nicht existiert; die letzte war der Sowjetkommunismus. Ebenso wenig kann man jedoch ausschließen, dass sich in der Verlängerung der Zerfallsprozesse des Globalismus etwas Neues ergeben könnte, in den Fluchtlinien des sich entfaltenden globalen Polyzentrismus, der Auflösung des kapitalistischen Imperiums der USA, der dadurch bedingten Verkürzung und Regionalisierung der internationalen wirtschaftlichen Verflechtung, der immer dringlicheren Suche nach nationalem Schutz vor globalen Risiken, dem zunehmenden Verlangen nach kollektiver Kontrolle über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung, dem sich ausbreitenden Bestehen auf den Besonderheiten der wirtschaftlichen Bedingungen und Bedürfnisse der jeweiligen Ge-

sellschaft und dem Wunsch, als niedergelassene Gemeinschaft nicht mehr von dem volatilen Wohlwollen internationaler Investoren und Zentralbankiers abhängig zu sein.

Ich möchte die hierin enthaltenen Möglichkeiten ein wenig ausmalen. Gegenstand und Ziel der genannten Bestrebungen ist die Wiedergewinnung kollektiver Handlungsfähigkeit durch skalenpolitisches Herunterschneiden politischer Gemeinschaften, ein Rückzug aus globalen oder kontinentalen unregierbaren auf nationale regierbare Zusammenhänge. Leitendes Motiv ist ein Verlust von Vertrauen in die Ordnungs- und Beheimatungsfähigkeit zu großer Regierungsbezirke und in die Intentionen der politischen Klasse, die sich in diesen eingenistet hat. Unter glücklichen Umständen könnte dies auf eine Revitalisierung, diesmal nicht des Kapitalismus, dafür aber der Demokratie hinauslaufen: in kleinen, aber nicht zu kleinen politischen Einheiten; in Staaten, die ihre Bevölkerung schützen, statt sie zu »flexibler Anpassung« umzuerziehen; in demokratischer Souveränität als Alternative zu dem demokratiefernen und regierungsunfähigen technokratischen Gigantismus der *global governance*.

Aber was wäre mit dem »Lösen« der »Probleme« – der Bewältigung der aufgelaufenen Krisen des globalen Kapitalismus? Gäbe es eine Krisenpolitik, eine Wirtschaftspolitik zumal, die ein Keynes-Polanyi-Staat, demokratisch und souverän, mit Aussicht auf Erfolg betreiben könnte? Mittlerweile gibt es einen erstaunlich breiten Strom von Ideen, die über den altglobalistischen Horizont hinausweisen und die ein revitalisierter Nationalstaat für eine *dezentrale Krisenbewältigungspolitik von unten* nutzen könnte. Die Aufgaben, die er heute zu lösen hätte, wären komplexer als die von Katzensteins kleinen Staaten zeitweilig so eindrucksvoll bewältigten. Heute ginge es darum, die Hyperglobalisierung abzuwickeln und an ihrer Stelle eine weniger destruktive Ordnung einzurichten oder, realistischer, wachsen zu lassen, die Chancen bieten würde für mehr Sicherheit und mehr Gleichheit sowie – auf längere Sicht – für ein Entkommen aus

dem Diktat unendlicher privater Profitmaximierung zum verselbständigten Zweck unendlicher privater Profitmaximierung. Ich möchte fünf Aufgabenfelder nennen, auf denen sich ein entstehender Keynes-Polanyi-Staat bewähren müsste und, wie ich glaube, auch bewähren würde, Felder, auf denen teilweise schon heute Entwicklungen im Gang sind, an die man anschließen könnte.[61]

(1) Zunächst wäre die bereits erwähnte weltweite Tendenz zu einer *Verkürzung von Lieferketten* und einer territorialen Wiederverdichtung zuletzt global ausgedehnter Produktionssysteme aufzunehmen und zu verstärken. In der entstehenden polyzentrischen Welt müssen Staaten im Interesse ihrer Bevölkerung bemüht sein, die Produktion unentbehrlicher Güter in zuverlässige Nähe zurückzuholen, um nicht von der einen oder anderen Großmacht abhängig zu sein und zu vermeiden, bei einem allfälligen Konflikt zwischen anderen Staaten als Nebenwirkung von lebenswichtigen Zufuhren abgeschnitten zu werden. Mehr partielle Autarkie[62] sollte nicht nur für die militärisch definierte »nationale Sicherheit« und, etwa bei der Energieversorgung, zur Vermeidung politischer Erpressung gesucht werden, sondern auch, um gegebenenfalls auf Einfuhren aus Ländern verzichten zu können, denen man Missbilligung wegen grober Menschenrechtsverletzungen signalisieren will.[63] Bedarf nach Entglobali-

61 Für jeden dieser Bereiche gibt es eine bemerkenswert umfangreiche Literatur, viel davon im Internet-Samisdat versteckt, deshalb aber keineswegs weniger respektabel. Ein systematischer Überblick wäre außerordentlich wünschenswert, ist aber ohne ein spezielles Forschungsprojekt nicht zu haben.

62 Zum Begriff der Autarkie im hier verwendeten Sinn siehe oben, S. 428-430.

63 Souveräne demokratische Nationalstaaten sollten beispielsweise in der Lage sein, den Unterhaltungsbedarf ihrer Bevölkerung notfalls unabhängig von den zu milliardenschweren Riesenunternehmen gewordenen weltweiten Sportverbänden zu decken. Dies würde es beispielsweise ermöglichen, nach demokratischer Diskussion Olympische Spiele in Chi-

sierung und Nationalisierung besteht auch bei den sogenannten sozialen Medien, soweit sie sich als faktisch öffentliche Infrastrukturen in privater ausländischer Hand befinden; hier müssten und könnten Nationalstaaten mindestens eine operative Unterteilung der Unternehmen nach Nationen verlangen, analog zu Banken, die es möglich machen würde, die jeweiligen Teilunternehmen nach nationalem Recht zu regulieren und zu besteuern.

(2) Ein wiederhergestellter demokratischer Nationalstaat nach dem Keynes-Polanyi-Modell sollte und könnte sich offen als wirtschaftspatriotisch oder gar *protektionistisch* bekennen. Es gibt keine wichtigere Funktion für einen demokratischen Staat im Kapitalismus, als seine Bürger vor dessen Risiken und Nebenwirkungen zu schützen. Ein Land im Rückzug aus der Hyperglobalisierung benötigt einen internen Strukturwandel, der den Rückbau seiner globalen Verflechtung durch breitere Aufstellung – wenn man so will: durch Entspezialisierung bei Beendigung der blinden Verherrlichung der Skalenökonomie[64] – der nationalen Volkswirtschaft ausgleicht. Ein solcher Übergang zu Produktion »in der Region« – zu *more make, less buy* – kann nur schrittweise erfolgen und muss mindestens zeitweise gegen ausländischen Unterbietungswettbewerb abgesichert werden; dies verlangt nach einer nationalen Industrie- und Regionalpolitik, die die heimische Wirtschaft nach außen abgrenzen kann. Sowohl sektoraler Wandel als auch die Bekämpfung regionaler Disparitäten können staatliche Hilfen (»Subventionen«; *state aids* im Jargon der EU) erfordern; generelle Marktvereinheitlichungs- und Freihandelsverträge nach Art des EU-Binnenmarktregimes lassen diese nicht zu.

na oder Fußballweltmeisterschaften in Katar zu boykottieren und mit ihnen die globalisierten Großunternehmen, ohne deren sogenanntes Sponsoring solche Ereignisse nicht stattfinden könnten.

64 Hierzu Keynes (1933), referiert oben, S. 402, passim.

Protektionismus hat viele Facetten, von der schon heute zunehmend, freilich eher *sub rosa* geübten Praxis staatlicher Verhinderung des Verkaufs nationaler Schlüsselunternehmen ins nicht (mehr) zum Imperium gehörende Ausland, etwa nach China, bis hin zur Abschirmung kultureller Produktion vor internationaler Kommerzialisierung (siehe als Beispiel die Verteidigung der französischen Filmindustrie durch die Regierung Jospin im Kampf um das Multilateral Agreement on Investment [MAI][65]) und zur Schaffung von Arbeitsplätzen durch Umbau lokaler und regionaler Ökonomien für umweltfreundliche Produktion.[66] Protektionismus in Abkehr von riskanter Integration in unzuverlässige und asymmetrische globale Produktionssysteme kann besser in Kooperation mit gleichgesinnten und ähnlich strukturierten Nachbarstaaten gelingen, also durch, wie es sich für Keynes-Polanyi-Staaten gehört, »regionale Planung«. Abkommen dieser Art, als Abkommen über eine gemeinsame

65 Siehe oben, Kap. III, S. 268.

66 Zu den vielen, die in den letzten Jahren als Kritiker der Hyperglobalisierung versucht haben, sich einen sozial und umweltpolitisch produktiven Protektionismus vorzustellen, gehört der britische Journalist Colin Hines, unter anderem führend in Greenpeace und als Organisator einer Green-New-Deal-Bewegung in Großbritannien. Eines seiner Bücher trägt den Titel *Progressive Protectionism. Taking Back Control* (Hines 2017). In einem Artikel, überschrieben »Seeing Off Extreme Right Populism With ›Progressive Protectionism‹«, schreibt Hines: »Progressive protectionism could […] benefit all countries by nurturing and rebuilding local economies through the permanent reduction in the level of international trade in goods, money and services, while enabling nation states to control the level of migration that their citizens desire. This approach can return a sense of optimism to the majority through championing policies geared to achieving more job security, a decrease in inequality and protection of the environment. It is also the only way to see off a further rise of the extreme right.« In *Social Europe*, 20. 3. 2018, ⟨https://www.socialeurope.eu/seeing-off-extreme-right-populism-with-progressive-protectionism⟩, zuletzt aufgerufen am 25. 10. 2020.

selektive Industriepolitik in Verfolgung nationaler wirtschaftlicher Eigenständigkeit, wären ihrer Natur nach freiwillig und würden nur erneuert, wenn ihre Fortsetzung von beiden Seiten gewünscht wird – das Gegenteil der Freihandelsverträge der 1990er Jahre oder gar der EU-Verträge.

(3) Ein Rückzug aus der Hyperglobalisierung bedeutet ein Umschwenken der Wirtschaftspolitik auf *Binnenwachstum*: auf inländische Produktion, die im Inland konsumiert wird. Auch hier lässt sich an Trends anknüpfen, die schon länger unterwegs sind, etwa das Wachstum des Dienstleistungssektors, besonders der persönlichen, aber auch der öffentlichen Dienstleistungen (Tomlinson 2012), und eine zunehmende Neigung von Konsumenten, nicht nur bei Lebensmitteln regionale Produkte zu bevorzugen. Auch der Kampf gegen den Klimawandel findet, wenn er mehr sein soll als Konferenzrhetorik, vor allem örtlich statt und erfordert zu einem großen Teil ortsgebundene Investitionen, etwa in die Abdichtung von Häusern, die Umstellung auf erneuerbare Energie und die Schaffung einer nationalen Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge bis hin zu umweltverträglicheren neuen Methoden und Konzepten des Wohnungs- und Städtebaus. Hinzu kommen steigende Aufwendungen, auch im Gefolge von Corona, für öffentliche Gesundheit und Altenpflege, sowie Investitionen in Forschung und Bildung, Letztere auch in der Landessprache, um nicht von ausländischen digitalen Anbietern abhängig zu werden und den Arbeitsmarkt für heimische Lehrkräfte zu stützen. Binnenwachstum entsteht überwiegend in arbeitsintensiven Sektoren, deren Zukunft in hohem Maße von nationaler Politik abhängt, etwa bei der Vorsorge gegen Pandemien, die zwar gemeinsam mit anderen Ländern stattfinden kann, in der Hauptsache aber, wenn es Geld kostet und, wie zwingend nötig, lokale Gegebenheiten berücksichtigt werden müssen, eine nationale Angelegenheit ist. Allgemein kann eine Umstellung von exportgetriebenem Wachstum auf Binnenwachstum durch eine geeignete Währungspolitik gefördert wer-

den, sofern ein Staat noch über monetäre Souveränität verfügt. So kann durch Aufwertung der Anteil der Beschäftigten in exportorientierten Sektoren reduziert und durch Arbeitsmarktpolitik der Strukturwandel zum Dienstleistungssektor hin beschleunigt werden, während die billiger werdenden Importe in Sektoren, in denen sie nicht mit inländischer Produktion konkurrieren, etwa im Tourismus, dazu beitragen, den Wohlstand und die reale Kaufkraft der Mehrheit der Bevölkerung zu vergrößern.[67]

(4) Ein auf Binnenwachstum eingestellter demokratischer Nationalstaat kann und wird sich nicht zuletzt dem widmen, was man die Ökonomie des Alltagslebens – die *foundational economy*[68] – genannt hat: den *kollektiven Gütern*, die das normale Leben in einer modernen Gesellschaft ermöglichen: dem öffentlichen Nahverkehr, der Gesundheitsversorgung, der öffentlichen Sicherheit, den Schulen und örtlichen Universitäten – insgesamt den physischen und sozialen Netzen, von denen abhängt, ob und wie eine Gesellschaft »funktioniert«. Kollektive Güter kommen allen Bürgern gleichermaßen zugute, oder können doch so ausgelegt sein, dass sie dies tatsächlich tun: sie sind ihrem Wesen nach egalitär, gehören der Allgemeinheit (oder sind, wo sie privat betrieben werden, gemeinwirtschaftlich reguliert), sind Gegenstand örtlicher demokratischer Entscheidung und Selbstbestimmung oder könnten es sein. Ich habe in diesem Zu-

67 Ältere erinnern sich vielleicht noch an den Bundestagswahlkampf 1969, als die SPD im Gefolge ihres damaligen Wirtschaftsministers Karl Schiller mit der Forderung nach einer Aufwertung der D-Mark genügend Stimmen dazugewann, um erstmals die CDU/CSU aus der Bundesregierung verdrängen und Willy Brandt zum Kanzler machen zu können. Schiller hatte für die Aufwertung als Mittel zum Abbau des endemischen deutschen Exportüberschusses und zur Umstellung auf ein von innen getriebenes Wirtschaftswachstum geworben – wenn man so will, gegen die immer asymmetrischer gewordene frühe »Globalisierung« der deutschen Wirtschaft.

68 Siehe Froud u. a. (2018).

sammenhang von einem »alltäglichen Kommunismus« (Streeck 2019a) gesprochen, der dem modernen Kapitalismus unterliegt, ja, ihn überhaupt erst möglich macht, dennoch aber ständig davon bedroht ist, auf der Suche des Kapitals nach neuen Gelegenheiten für kapitalistische Plusmacherei zweckentfremdet zu werden, vor allem durch Privatisierung und Vermarktung. Erstklassige kollektive Güter können teuer sein; wir wissen aber etwa aus den skandinavischen Ländern, dass Bürger bereit sein können, für sie hohe Steuern zu zahlen und ihretwegen im Lande zu bleiben, auch weil sie Gegenstand von patriotischem Stolz auf die Vortrefflichkeit der eigenen Gesellschaft sein können. Vielerorts wird heute, im ausgehenden Neoliberalismus, eine Rückgängigmachung der Privatisierung von Wasserwerken, Schwimmbädern, Leitungssystemen und dergleichen in Angriff genommen oder erwogen. Auch dürften nach Corona etwa im Gesundheitswesen Fragen des gleichen und schnellen Zugangs zu qualitativ hochstehenden Dienstleistungen im Vordergrund der politischen Debatte stehen. Ähnliches gilt für das Transportwesen, wo mit einer neuartigen Nachfrage nach emissionsfreiem Individualverkehr zu rechnen sein dürfte. Der weitere Ausbau der kollektiven Infrastruktur als einer wachsenden Enklave öffentlich-gemeinnützigen Wirtschaftens innerhalb einer relativ kleiner werdenden privaten Marktwirtschaft wird erhebliche, überwiegend staatliche Mittel beanspruchen, die in Europa nur zu einem sehr kleinen Teil aus dem überschätzten Corona-Wiederaufbaufonds stammen können. Hier wird die Fähigkeit des demokratischen Nationalstaats zu gerechter und effektiver Besteuerung seiner Bürger und generell zur Beschaffung von Investitionsmitteln trotz hoher bestehender Verschuldung – und damit zum Umgang mit der »Finanzkrise des Staates« – auf eine schwierige Probe gestellt werden, eine Probe, die Staaten mit eigener Währung besser als andere sollten bestehen können.[69]

69 Zur »Finanzkrise des Staates« siehe oben, S. 323-328; zum Zusammen-

(5) Schließlich, und hier anschließend, muss ein sich unten, am Boden des Staatensystems, herausbildender demokratisch-souveräner Klein-aber-nicht-zu-klein-Staat versuchen, am globalen Kapitalismus vorbei oder unter seinem Radar eigenes, nicht oder weniger kapitalistisches *Kapital* zu bilden. Viele Instrumente und Organisationsformen können und müssen dafür in Erwägung gezogen werden, und es ist keineswegs so, dass es nicht zumindest Bausteine für oder Reste von solchen gäbe. Ihnen allen ist gemeinsam, dass sie Boden unter den Füßen brauchen; dass Kollektiv- oder Genossenschaftseigentum auf globaler Ebene neu geschaffen und gefördert werden könnte, wird niemand ernsthaft glauben. Ein nationales Bankensystem, regionale Sparkassen und sektorale Genossenschaftsbanken, mit jeweils begrenzter Zuständigkeit, regulatorisch geschützt sowohl vor dem Zugriff des Weltmarkts als auch vor der Versuchung, im New Yorker Kasino mitzuspielen, abgekoppelt von den großen Geldhäusern, protektionistisch in Schutz genommen vor

hang von Kleinstaatlichkeit, Demokratie und dem Anteil der öffentlichen Ausgaben an der Volkswirtschaft siehe Remmer (2010). Remmer zeigt, dass der stärker öffentliche Charakter der politischen Ökonomie kleiner Staaten nicht nur auf skalenökonomische Effekte zurückgeht, sondern unabhängig davon auch durch demokratische Politik bedingt ist, wo es sie gibt. In kleinen, dadurch homogeneren Bevölkerungen ist es für Interessenten einer aktiven staatlichen Politik, die mit höheren Ausgaben verbunden ist, leichter, ihren Willen als Mehrheitswillen durchzusetzen: »The impact of size is conditioned by regime type and the related strength of citizen pressures on politicians«. Remmer zufolge gilt, »that size [...] influences spending via political channels, shaping the relative capacity of citizens to organize, monitor, contact or otherwise influence elected politicians«. Die Ergebnisse der Studie erscheinen umso eindrucksvoller, als die Verfasserin eher der *Public-choice*-Schule als der Sozialdemokratie zuzuneigen scheint, was an dem leicht bedauernden Unterton ihrer Feststellung abzulesen ist, »that decentralization may well achieve greater political accountability but at the expense of raising the overall costs of government« (S. 68 f.).

internationalen, in Europa insbesondere Brüsseler Wettbewerbsrechtlern und -richtern, bevorteilt durch »wettbewerbsverzerrende« staatliche Garantien, Seite an Seite operierend mit Kreditgenossenschaften auf Gegenseitigkeit und ähnlichen Organisationen[70] – im Sinne des Diktums von Keynes, wonach Finanzen, und vor allem diese, national bleiben sollten.[71] Dazu Bekämpfung der Steuerflucht nicht nur im Ziel-, sondern auch im Ausgangsland, an der Quelle, Kapitalverkehrskontrollen auch bei ausländischen Direktinvestitionen, und nicht zuletzt die Anzucht und Kultivierung »patriotischen« Kapitals in Gestalt neuer Formen des Gemein- oder Verantwortungseigentums[72] (in Großbritannien: Community Interest Company), staatlicher Sperrminoritäten in strategisch wichtigen Großunternehmen, neuer Formen des Wohneigentums, individuell und kollektiv, bei Rekommunalisierung von im neoliberalen Rausch grenzüberschreitend privatisierten Wohnungsbeständen, der Förderung des Genossenschafts- und Stiftungswesens, subventionierter Infrastrukturen, die Stadt und Land miteinander verbinden, etwa mittels erweiterter Auflagen an Investoren, am Ort ihrer Tätigkeit zu lokalen Kollektivgütern beizutragen – überall, wo es um das geht, was man die Verfassung des Kapitals nennen könnte, werden die Konflikte besonders heftig, die Erträge aber möglicherweise auch besonders hoch sein.[73] Gewonnen werden kön-

70 Durchaus ähnlich dem deutschen Sparkassensystem, seit Jahrzehnten Zielscheibe der Wettbewerbshüter der Europäischen Union, zurück bis zur Ära Monti (1995-2004) – weil Sparkassen wegen der Gewährträgerhaftung bestimmte Kredite an örtliche Unternehmen zu niedrigeren Zinssätzen als Geschäftsbanken vergeben können. Über die Funktionsweise des deutschen Sparkassenwesens siehe neuerdings Cassell (2021).

71 Siehe oben, S. 401.

72 Für Deutschland siehe Steuernagel u.a. (o.J.).

73 Über neuartige oder wiederbelebte Formen öffentlichen oder halböffentlichen Eigentums siehe zum bemerkenswerten Beispiel die Arbeiten von Thomas M. Hanna am Washingtoner Democracy Collaborative,

nen Konflikte dieser Art nur bei breiter demokratischer Mobilisierung, in deren Verlauf die Notwendigkeit einer Wiedererlangung der nationalen Souveränität, einschließlich monetärer Souveränität, als Voraussetzung einer eigenständigen Wirtschaftspolitik mit jedem weiteren Schritt immer deutlicher werden wird.[74]

Wohin ein Ausweg aus der Krise des Neoliberalismus nach unten im Einzelnen auch immer führen mag, ihn zu suchen und zu verfolgen käme nichts Geringerem gleich als einem radikalen Demokratisierungsprojekt: dem Versuch einer Anpassung der kapitalistischen Ökonomie an einen egalitär geformten kollektiven Willen. Am Horizont sichtbar würde, was man eine *Beteiligungsökonomie* nennen könnte – eine Wirtschaftsdemokratie, die weit über das hinausginge, was der Mainstream der akademischen Demokratietheorie sich unter Demokratie als neben der materiellen Reproduktion der Gesellschaft stehendes, arbeitszwangloses Räsonnement gebildeter Stände mit Medienzugang vorstellt. Eine in die Hoheitszonen von Markt und Technokratie eindringende populäre, die materielle Reproduktion der Gesellschaft gestaltende Demokratie würde und könnte sich nicht mehr auf von oben eingeräumte Gelegenheiten zur Beteiligung

darunter Hanna (2018). Für Deutschland und sein Genossenschaftswesen siehe Rolf G. Heinze (2019).

74 Ebenso wie in EU-Europa der Umstand deutlich würde, dass die gesamte Konstruktion der EU, von der EWU zu schweigen, als eine Sammlung von drakonischen Vorkehrungen gegen jede, aber auch jede Erprobung einer sozialistischen im Unterschied zu einer kapitalistischen Kapitalbildung gelesen werden kann und muss. Hier, wenn überhaupt irgendwo, ist es den selbsternannten Proeuropäern wirklich ernst. Beispielsweise kann der Corona-Wiederaufbaufonds durchaus auch als Versuch verstanden werden, die Modernisierung der Infrastruktur der Mitgliedstaaten von oben so zu kontrollieren, dass eine Verwendung der Corona-Mittel zur Unterstützung neuer Eigentumsformen als Träger der örtlichen Alltagsökonomie ausgeschlossen werden kann.

am »Input« des politischen Systems – an der Formulierung von Ansprüchen an einen über die Gesellschaft auszuschüttenden »Output« – beschränken. Vielmehr wäre sie Teil dessen, was man in der Sprache der Systemtheorie den »Throughput« nennt: des Prozesses der Erzeugung kollektiver Güter durch gesellschaftliche Arbeit. Demokratie in einem Keynes-Polanyi-Staat liefe auf die Übernahme effektiver Verantwortung der Bürger für ihr kollektives Schicksal hinaus, als Selbstverteidigung und Selbstverwaltung zugleich, als Interessenverfolgung und Solidarität in einem, als aktive Tätigkeit statt als passiv-regressive Heilserwartung oder politisch korrekte Glaubensbekundung, als selbstverantwortete kommunitarische Praxis statt als moralische Besserungsanstalt, als Eigeninitiative in dem Bewusstsein, dass in einer Demokratie letzten Endes nichts gelingen kann, das nicht von ihren Bürgern selber gewollt, gemacht und verantwortet wird – als entschiedene Besinnung auf die eigene Kraft und die eigene Pflicht.[75]

Aus der Perspektive der Hyperglobalisierung und ihrer Betreiber geht ein Herunterskalieren der Politik mit dem Ziel einer Restauration der Demokratie und einer Eindämmung der Risiken der Wirtschaft für die Gesellschaft gegen den Strich der kapitalistischen Entwicklung. Die Politik des Keynes-Polanyi-Staates bremst die profitförderliche Expansion der Märkte und unterwirft die zur Kapitalakkumulation eingesetzten Mittel politischer Bewertung und gesellschaftlicher Regulierung; sie weist die unbegrenzten Flexibilitätsforderungen der freien Weltmärkte zurück, bevorzugt bodenständiges gegenüber mobilem Kapital, vergrößert den öffentlichen Sektor, statt ihn zu verkleinern,

75 Hier wie so oft lohnt sich ein Wiederlesen des Schlusskapitels von Polanyis *The Great Transformation*, überschrieben »Freedom in a Complex Society«. Durchaus in diesem Geist das Papier des Foundational Economy Collective, »What Comes after the Pandemic? A Ten-Point Platform for Foundational Renewal« (2020).

und macht die Außenwirtschaft der Gesellschaft von ihrer Allgemeinverträglichkeit und, via Verursacherprinzip, ihren tatsächlichen Kosten abhängig. Krisenfestigkeit ist das Ziel, Sicherheit geht vor Risiko – insbesondere für diejenigen, die das Risiko zu tragen, aber nichts an ihm zu verdienen haben. Stabilität und Regierbarkeit sind Trumpf, »Resilienz« ist oberstes Gebot, und gesucht wird die Anpassung der Wirtschaft an die Gesellschaft, nicht umgekehrt. Darüber, ob das dann in etwas anderem enden würde als in einer neuen Version von Kapitalismus, der wievielten auch immer, könnte man lange streiten; vielleicht wiederholte sich nur, was schon so oft der Fall war: dass demokratische Politik den Kapitalismus vor sich selber rettet, indem sie ihm Schranken setzt, in jeweils neuer, zeitgemäßer Form.[76] Allerdings hätte der Kapitalismus auch dieses Mal, und dieses Mal vielleicht besonders, dafür einen Preis zu entrichten, und was an Kapitalismus am Ende herauskäme, würde sich von dem, was er jetzt ist, unterscheiden, egal ob Revolution oder Reform, ob »systemsprengend« oder nicht.[77]

Die Geldfrage

Kann Europa als Weltregion anders organisiert sein als imperial? Die Antwort hierauf lautet: es *muss*, weil es dauerhaft nicht imperial organisiert sein *kann*, so wenig wie als Superstaat. Das

76 Niemand hat diese Dialektik in den letzten Jahren besser beschrieben als Francesco Boldizzoni (2020).

77 Hierzu immer noch Gorz (1967). Siehe auch Mitchell und Fazi (2017a; 2017b) für die heute vielleicht fortgeschrittenste Untersuchung der antikapitalistischen Möglichkeiten einer renationalisierten politischen Ökonomie.

semiimperiale Europa der Gegenwart ist nicht nachhaltig; es befindet sich in einem nicht kurierbaren strukturellen Ungleichgewicht, jederzeit krisenanfällig, mit wenig vertrauenerweckenden, im Krisenmodus ständig neu gedeuteten Institutionen. Will man das ändern, in Richtung auf eine regionale Planungsgemeinschaft, so kommt unvermeidlich die Geldordnung ins Spiel, wenn nicht auf kurze, dann jedenfalls auf mittlere und unvermeidlich auf lange Sicht.[78] Dies mag auf den ersten Blick die Latte zu hoch legen; auf den zweiten Blick zeigt sich aber, dass eine Neuordnung des Geldes nicht nur in Europa, sondern auch in der Welt insgesamt ohnehin ansteht. Diese muss zumindest die Rolle des US-Dollars als Weltreservewährung an den Aufstieg des chinesischen Renminbi (oder auch Yuan) anpassen, vermutlich aber auch Platz für eigenständige regionale Geldregime in Weltgegenden wie Lateinamerika (Mercosur) schaffen, in Abkehr von der Hegemonie des US-Dollars. Um diese Aufgabe angehen zu können, muss man sich klarmachen, dass Geld schon immer

78 Dies ist eine Erkenntnis, die langsam auch ins Establishment vorzudringen scheint. 2020 meldete sich ein ehemals führender niederländischer Politiker, Bert de Vries, Ökonom und Minister unter Ruud Lubbers zur Zeit der Aushandlung des Vertrags von Maastricht, mit einem Vorschlag zu Wort, die Europäische Union in Richtung auf eine »leichtere Form der Koordinierung« weiterzuentwickeln und politische Verantwortung an die Nationalstaaten zurückzugeben, auch weil ein europäischer Bundesstaat von den Bürgern nicht gewollt werde (de Vries 2020). Die Einführung des Euro nennt de Vries »frivol«, seiner Ansicht nach sei »der Euro gescheitert«: kein zusätzliches Wachstum, keine Konvergenz, hohe politische Instabilität und Animosität zwischen den europäischen Ländern. Die niederländische Regierung, der er selber angehört hatte, habe sich über die Folgen des Euro keine großen Gedanken gemacht. Nach Inspektion der Kabinettsprotokolle der Jahre 1989 bis 1994 fand er seine Erinnerung bestätigt, dass das Kabinett nicht ein einziges Mal ernsthaft über die Einführung des Euro diskutiert habe. Siehe auch sein Interview mit dem *NRC Handelsblad*, 26.5.2020.

eine im Fluss befindliche, sich entwickelnde und deshalb, grundsätzlich, politisch gestaltbare Institution war – im Kapitalismus der Gegenwart wohl die wichtigste überhaupt, die nicht nur das Alltagsleben der Menschen regiert, sondern auch die Beziehungen zwischen Staaten und das Verhältnis zwischen nationalen Gesellschaften und der Weltgesellschaft. Auch hier kann man auf die Einsichten von Keynes und Polanyi zurückgreifen.

Die entscheidende Aufgabe antikapitalistischer – oder eine Nummer kleiner, aber mit derselben Zielsetzung: den Kapitalismus gesellschaftlich einhegender und politisch regierbar machender – Politik bestünde dann darin, die außer Kontrolle geratene Geldordnung an die Gesellschaftsordnungen anzupassen statt umgekehrt und wie im Neoliberalismus so programmatisch wie vergebens versucht. Dass diese Aufgabe sich stellt, im Prinzip aber auch gelöst werden kann, liegt daran, dass Geld als Institution einerseits alles andere als *trivial* und andererseits intern widersprüchlich und als Folge *dynamisch* – genauer: eigendynamisch – ist: Es bewegt sich von allein.[79] Die Vorstellung von der *Trivialität* des Geldes geht auf die monetaristische Schule der Makroökonomie zurück, für die Geld nicht mehr ist als ein neutrales Tauschmedium, ein Schleier vor der realen Ökonomie, in der es um Güter geht, nicht um Geld – ein Zeichensystem, das an dem, was es bezeichnet, nichts ändert. Die strukturfunktionalistische Soziologie, namentlich Talcott Parsons', und die normativistische Systemtheorie von Luhman und Habermas haben die Geldtheorie der ökonomischen Klassiker übernommen und dabei Max Webers Einsicht aus den Augen verloren, dass Geld ein Mittel des »Marktkampfes« ist, dessen jeweilige institutionelle Ausgestaltung gesellschaftliche Gruppen unterschiedlich bevorzugt (Streeck 2015e).

Ebenso wie die Schleiertheorie des Geldes geht die Vorstellung an der Realität vorbei, dass letztendlich alle Erscheinungs-

79 Für viele andere siehe Aglietta (2018).

formen von Geld kommensurabel sind und zusammen als ein einziges Einheitsgeld angesehen und gehandelt werden können. Tatsächlich war Geld immer pluralistisch und existierte regelmäßig in verschiedenen, aus unterschiedlichen Quellen stammenden und mit unterschiedlichen Interessen und Wirtschaftsweisen liierten, oft miteinander konkurrierenden und sich in Krisenzeiten tendenziell gegenseitig untergrabenden Ausprägungen, zwischen denen staatliche Politik immer wieder mehr oder weniger dauerhaft Frieden stiften musste. Das ist heute, mit dem Nebeneinander von Kreditgeld, Zentralbankgeld und monetarisierten Staatsschulden, von Reserve- und Nichtreservewährungen und dem Aufstieg der Kryptowährungen nicht anders. Allein das rapide Wachstum der Letzteren, unter denen Bitcoin nur eine von vielen ist, wird über kurz oder lang eine Neuordnung des Weltgeldsystems erforderlich machen – wenn es erst einmal Mark Zuckerbergs Libra gibt, eher über kurz. Heute verbraucht die weltweite Produktion von Bitcoin mittels Hochleistungsrechnern Tag für Tag so viel Strom wie ganz Deutschland, Tendenz steigend, und einige der kürzlichen Hacker-Einbrüche in diverse Supercomputer scheinen auf das Bedürfnis der Bitcoin-Produzenten (auch *miners* genannt) nach immer exorbitanteren Rechenleistungen zurückzugehen.[80]

Dass insbesondere für ein kooperativ-assoziatives Europa eine Geldreform wünschenswert und wohl auch nötig ist, heißt deshalb nicht, dass der Weg zu einem solchen Europa versperrt wäre. Auch der Euro war ein politischer Kompromiss zwischen sehr unterschiedlichen nationalen Zielen, von denen die meisten verfehlt wurden, dessen Nebenfolgen heute das europäische Staatensystem spalten. Es gibt keinen Grund, warum ein solcher Kompromiss, wenn die von ihm ausgelöste Krise groß genug wird, nicht sollte revidiert und durch einen neuen ersetzt werden können. Tatsächlich spricht alles dafür, dass in Europa in

80 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.6.2020, S. 1.

nicht allzu langer Zeit vor dem Hintergrund der sich gegenwärtig ausformenden multipolaren Weltordnung eine Geld- und Währungsreform fällig sein wird, die an Radikalität einen Vergleich mit der von Bretton Woods 1944 aushalten können muss. Wie immer sie im Einzelnen ausfiele, sie könnte, wenn man wollte, mit einer teilweisen Wiederherstellung der geldpolitischen Autonomie mindestens der Länder des Mittelmeerraums beginnen. Ins Werk gesetzt werden könnte dies vergleichsweise unkompliziert durch eine Renovierung des Europäischen Wechselkursmechanismus II, in dem sich derzeit nur noch Dänemark befindet, nachdem es dem Euro am Ende doch nicht beitreten wollte – wie man heute weiß, mit guten »populistischen« Gründen. Damit einhergehen müsste eine dezentralisierende Neubestimmung der Aufgaben der Europäischen Zentralbank sowie der dem EZB-System angehörigen nationalen Zentralbanken. Alles andere würde sich ergeben müssen – und können.

Demokratische Kleinstaaterei und globale Gemeinschaftsgüter

Aber stimmt es denn nicht, dass globale Probleme nur durch globale Zusammenarbeit zwischen den Staaten gelöst werden können und diese nur durch globale Regierung, durch *global governance* zustande kommen kann – unter Einsatz vertikaler Autorität, investiert in Imperien, formell oder informell, die ihre souveränen Mitglieder so zu disziplinieren in der Lage sein müssen, dass sie langfristigen statt kurzfristigen Interessen folgen, ihre Sonderinteressen vergessen und folgsam zur Produktion menschheitlicher Kollektivgüter beitragen? Mehr Hierarchie und weniger Souveränität, mehr Einheit und Einheitlichkeit bei

weniger Eigenständigkeit als Voraussetzung einer kollektiven Antwort auf die Menschheit insgesamt betreffende Krisen? Ich möchte im Gegenteil argumentieren, dass auch hier wenig für die Hoffnung auf Problemlösung durch Größe, durch Großstaaterei, durch *global governance* und globale Imperien in ihren diversen Erscheinungsformen spricht, erstaunlich viel hingegen für die Vermutung, dass eine auf eine Vielzahl kleiner, voneinander unabhängiger, demokratisch-souveräner Staaten vom Keynes-Polanyi-Typ verteilte Staatlichkeit nicht nur ebenso gut wie hierarchisch zusammengeschlossene Staatenblöcke, sondern sogar besser zur Lösung globaler Menschheitsprobleme in der Lage sein könnte.

Illustrieren möchte ich diese Vermutung am Beispiel der Klimapolitik. Hier wurde in den letzten Jahrzehnten alle Hoffnung auf *global governance* im Rahmen der »liberalen«, als multilateral und regelgebunden figurierenden internationalen Ordnung, der sogenannten LIO, gesetzt. Aber eine nicht mehr überschaubare Serie von internationalen Konferenzen und Gipfelresolutionen hat so gut wie nichts bewirkt; die Erderwärmung geht weiter, als sei nichts gewesen. Wenn man Erfahrungen gelten lassen will, wird man deshalb irgendwann der Vermutung nachgehen müssen, dass man vielleicht das Problem falsch definiert haben könnte. In der Tat möchte ich als Hypothese vorschlagen, dass die etablierte Theorie und Praxis der Bekämpfung des Klimawandels daran kranken, dass sie sich auf ein ökonomisches *Rational-choice*-Modell internationalen Staatshandelns festgelegt haben, obwohl ein soziologisches Modell weiterführen würde, das nicht auf eine klimagerechte Umlenkung nutzenmaximierenden Handelns auf *Staatenebene*, sondern auf eine Mobilisierung normativ-moralischer kollektiver Energien auf *Gesellschaftsebene* setzt. Zentraler Unterschied zwischen beiden wäre, dass im soziologischen Modell die gemeinschaftliche Produktion kollektiver Güter nicht nur ohne große, hierarchisch regierte Staatlichkeitsstrukturen auskommt, sondern am besten

in einem Kontext demokratisch-souveräner, nationaler Kleinstaatlichkeit funktioniert.[81]

Warum war und ist der *Global-governance*-Ansatz nicht in der Lage, einen erfolgreichen Weg zur Lösung des Klimaproblems zu weisen? Ich vermute, dass dies an seiner engen Bindung an eine seit den 1960er Jahren in der westlichen Sozialtheorie nahezu selbstverständlich gewordene Prämisse liegt, der zufolge kooperatives, auf ein Kollektivgut gerichtetes Handeln die Lösung eines dem sogenannten Gefangenendilemma ähnlichen Problems voraussetzt, zu welcher es spezifischer Mittel bedarf, die aber bedauerlicherweise für zwischenstaatliches Handeln jedenfalls bisher nicht oder doch nur ungenügend zur Verfügung stehen.[82] Dieses Problem besteht darin, dass jedes Mitglied eines Kollektivs, das sich kollektiv-rational an der Produktion eines Kollektivguts beteiligt, individuell-rational mit Verlusten rechnen muss, während kollektiv-irrational handelnde Mitglieder, die sich nicht beteiligen, am Ende individuell besser dastehen – entweder als »Trittbrettfahrer«, wenn das Gemeinschaftsgut durch die Beiträge anderer Mitglieder doch noch produziert wird, oder, wenn das nicht der Fall ist, weil sie jedenfalls keine Opfer für eine verlorene Sache erbracht haben. Da diese Rechnung für alle Mitglieder des Kollektivs gilt, solange sie als rational kalkulierende Individuen voneinander unabhängig handeln und jeweils einzeln zu »klein« sind, um das Gut für sich privat und damit als Nebeneffekt auch für alle anderen erstellen zu können, kann das Kollektivgut nicht zustande kommen. Praktisch zu überwinden wäre dieses Problem nur durch eine übergeordnete Instanz, die entweder die Autonomie der Beteiligten in deren eigenem, längerfristi-

81 In dieselbe Richtung argumentiert Lieven, *Climate Change and the Nation State: The Case for Nationalism in a Warming World* (2020).

82 Zur »Logik des kollektiven Handelns« aus dieser Perspektive siehe Olson (1965).

gen Interesse beschneidet und ihnen kollektiv-rationales Handeln vorschreibt oder ihre Kooperation mit individualisierbaren Sondervorteilen (»outside inducements«) belohnt.

Nichts davon hat sich im Kampf gegen den Klimawandel bisher ergeben, und es gibt kein Anzeichen, dass die der Theorie nach zu erwartende *rationale Irrationalität* entweder durch imperiale oder durch superstaatliche *global governance*, durch hegemoniales Eigeninteresse oder durch externe Anreize korrigiert werden könnte. Selbst dann, wenn man nicht der *Rational-choice*-Ideologie anhängt, spricht ja einiges dafür, Staaten, wie andere formal organisierte korporative Akteure auch, etwa große Unternehmen, normalerweise für »rationale Dummköpfe« (Sen 1990) zu halten. Vielleicht aber könnte dies anders aussehen, wenn man das Paradigma wechseln würde. In einer durch das *Rational-choice*-Paradigma geprägten Theorie internationaler Beziehungen regiert die Annahme, dass globale Menschheitsprobleme wie der Klimawandel mit Hilfe rationaler Anreize, positiv oder negativ, also irgendwie durch Umlenkung der individuellen Nutzenkalküle der beteiligten Staaten auf das kollektive Gut hin gelöst werden müssen. Allerdings hat dies, wie gesagt, bisher nicht viel gebracht, weshalb man überlegen könnte, ob das Problem statt bei den Anreizen bei den Nutzenkalkülen liegen und darin bestehen könnte, ***dass diese zur Lösung von Menschheitsfragen grundsätzlich nicht taugen***, weil auch das beste institutionelle Design keine individualisierbaren Neben- und Privatanreize in ausreichender Menge kreieren könnte. Wenn man anschließend fragt, ob sich in einem anderen Paradigma als dem des rationalen Wahlhandelns funktionale Äquivalente zu Nutzenkalkülen finden lassen, so würde sich anbieten, den Blick auf *moralisches Handeln* und die es motivierenden *Pflichtgefühle* zu lenken. Die Hypothese wäre, dass Kooperation bei der Verfolgung sehr kollektiver, menschheitsuniverseller Interessen dann besser, und wohl überhaupt nur dann, in ausreichendem Maße zu mobilisieren wäre, wenn man dafür sorgen

könnte, dass sie in Befolgung eines eigentlich keine Wahl lassenden *moralischen Gebotes*, also nicht wirklich freiwillig oder rational-voluntaristisch, erbracht würde – als Ergebnis eines gemeinschaftlichen Umdenkens, einer Umkehr, in deren Folge man das kollektiv Wünschenswerte nicht tut, weil es einem individuelle Vorteile direkter oder indirekter Art bringt, sondern um der Sache selbst und einer reformierten eigenen Identität willen.

In diesem Fall, Max Weber würde von »Wertrationalität« sprechen, könnte man gar nicht anders als kooperieren, egal was andere tun – dieselben anderen, deren Handeln im Paradigma der rationalen Wahl das Handeln des Handelnden vor allem bestimmt – und unabhängig davon, welche realen Folgen das für das aggregierte Endergebnis des eigenen Handelns und des der anderen hat. Ein *solches* Umdenken kann nur von *wirklichen Menschen* und einem spezifisch menschlichen, in kritischen Momenten (neu-)geweckten Bedürfnis ausgehen, mit sich selber und der Menschheit moralisch im Reinen zu sein, statt von den auf rationale Kalkulation angewiesenen staatlich-bürokratischen Großapparaten.[83] Das heißt nicht, dass eine kulturelle Wende hin zu einer moralischen Orientierung an menschheitlichen Interessen nicht auch das Kalkül eines korporativen Homunkulus beeinflussen könnte; aber bei diesem bliebe es ein rationales Kalkül, allerdings eines, das bei entsprechenden institutionellen Anreizen berücksichtigen würde, wenn »draußen im Lande« eine Bevölkerung entstanden wäre, die unangenehm werden könnte, wenn Staaten die verbreiteten normativen Prinzipien ignorieren und weitermachen würden wie bisher.

83 In Momenten, in denen das Weber'sche Prinzip akut wird, demzufolge »der Mensch nicht vom Brot allein« lebt, und in denen charismatische Prophetinnen oder Propheten – Greta Thunberg oder Johannes der Täufer – auftreten, um den in ihrer Alltagsroutine befangenen Menschen das neutestamentliche *metanoieite!* (μετανοεῖτε!) zuzurufen, von Luther übersetzt als »tut Buße!«, genauer »kehrt um«, wörtlich »denkt um!«.

Kulturelle Revolutionen dieser Art gibt es; sie werden von sozialen Bewegungen ausgelöst, die in Augenblicken kollektiver Efferveszenz – eines überschäumenden Gemeinschaftsgefühls (Durkheim 1994 [1912]) – moralische Orientierungen verbreiten oder neubeleben, die geradezu dadurch definiert sind, dass man sie, wenn man sie einmal internalisiert und sich mit ihnen identifiziert hat, nur bei Strafe der Selbstverachtung aus rational selbstinteressierten Gründen verraten kann.[84] Soziale Bewegungen versorgen Gesellschaften mit Ideen über und Identitäten mit sich selbst; sie finden auf der Gesellschafts-, nicht auf der Staatenebene statt, aber wenn sie stark genug werden, setzen sie staatlichem Handeln Ziele und Grenzen; sie produzieren eine emotionale Normativität, eine auf andere übertragbare, ansteckende Leidenschaft, die besser als alles andere den Einsatz von vielen für ein gemeinschaftliches Ziel stiften und antreiben kann.

In der *Rational-choice*-Welt dagegen, projiziert auf internationale Beziehungen, treten keine wirklichen Menschen auf, sondern künstliche, deshalb emotionslose, deshalb amoralische Korporativakteure, moralfähig allenfalls über die sie betreibenden Individuen, die aber von ihnen nur allzu oft apparatkompatibel eingemeindet werden. Menschlich-moralisches Handeln setzt die Paradoxien des rationalen Irrationalismus der emotionslosen Apparatewelt außer Kraft, weil es zunächst und zu einem guten Teil seine eigene Belohnung ist und deshalb keiner ausgeklügelten Anreize bedarf. Was man als unmoralisch empfindet, tut man nicht, *egal ob andere es tun*: massengehaltene to-

84 Kürzlich in diesem Zusammenhang Schiller-Merkens (2020). Voraussetzung ist, dass eine Gesellschaft (noch) in ausreichender Zahl Menschen hervorbringt, die sich gegenüber den Lockungen materieller Vorteile störrisch verhalten – gegen den Diskursapparat des Alltagskapitalismus, der alles tut, um sie für die Rationalitätsfalle des Gefangenendilemmas zu präparieren.

te Tiere essen, Sklaven kaufen und verkaufen, mit dem Flugzeug in den Urlaub reisen, vielleicht bald: Autos mit Verbrennungsmotor fahren. Man tut es nicht, weil »es sich nicht gehört«, jedenfalls nicht für den Menschen, der man zusammen mit anderen sein will, vielleicht neuerdings sein will, nachdem man Greta Thunberg im Fernsehen oder auch einer neuen Partnerin zugehört hat.

Ein Beispiel aus dem Umkreis des Klimawandels sind die zahlreicher werdenden Städte, die sich verpflichten, bis zu einem bestimmten Datum klimaneutral oder CO_2-frei zu werden. Ihnen ist bewusst, dass ihre Anstrengungen, je für sich genommen, im Weltmaßstab nichts bewirken. Globale Temperatureffekte des eigenen gewissenhaften Handelns sind nicht nachweisbar, aber das macht nichts. Stadtverwaltungen, die sich zu umweltpolitischer Tugendhaftigkeit verpflichten, reagieren auf ein gewachsenes Bedürfnis ihrer Einwohner, in einer umweltpolitisch tugendhaften Stadt zu wohnen. Was andere tun, spielt keine Rolle, auch wenn man sich natürlich freut, wenn man selber zum Vorbild wird. Moralische Erneuerung durch soziale Bewegungen verbreitet sich horizontal, nicht vertikal; dass sie dies tut, darauf kann man seine Hoffnung setzen, aber sicher sein, wie in der Welt der rationalen Wahl erforderlich, kann man nicht, *muss man aber auch nicht*. Verwaltungen, die sich veranlasst sehen mitzumachen, werden in der Sprache des rationalistischen Gemeinverständnisses ihre Anstrengungen durch Verweis auf private Sondervorteile rechtfertigen: weniger Verkehrsunfälle, sauberere Luft, weniger Lärm, Hebung der Volksgesundheit, mehr zuziehende Familien mit Kindern – strenggenommen sind dies aber Rationalisierungen für eine Politik, die von ihren Unterstützern *um ihrer selbst willen* gewollt wird: für ein emotional-sentimentales Projekt, dessen Nutzen man sich über die eigene Lebensspanne hinausreichend vorstellt.

Hier nun kommen Staatenarchitektur und Skalenpolitik ins Spiel. Es spricht einiges dafür, dass die Ausbreitung moralischer

Erneuerungsbewegungen durch verteilte Kleinstaatlichkeit begünstigt wird. Soziale Bewegungen entstehen in moralischen Infektionsherden, von denen ausgehend sie seitwärts wachsen. In einem Staatensystem mit verteilter Kleinstaatlichkeit ist ihre Chance, in den Besitz staatlicher Macht zu gelangen, größer, als wenn sie sich in dem System als Ganzem auf einmal durchsetzen müssten. Es liegt nah, sich hier an Gibbon zu erinnern,[85] aber durchaus auch an Hayek: Bei fragmentierter Staatlichkeit muss sich Neues nicht gleich gegen Kaiser und Reich, sondern zunächst nur gegen den örtlichen Kleinstaat und allein in ihm durchsetzen. Wenn das Neue sich bewährt, können und werden andere, denen es zunächst ferner liegt, es übernehmen (»wird die Ausbreitung von Wissen und Können durch zahlreiche nachahmende Rivalen beschleunigt« – Gibbon); erweist es sich als Fehlschlag, bleibt der Schaden auf einen Teil des Systems begrenzt, und alle anderen Teile haben gelernt, wie es nicht geht.[86]

85 Siehe oben, Kap. II, S. 151. Siehe auch die moderne Politikforschung mit ihren Untersuchungen über die Vetopunkte in politischen Systemen, von denen es in einem Staat umso mehr gibt, je größer und heterogener seine Gesellschaft ist (siehe oben, S. 450).

86 Siehe auch, was man einmal den »Kalifornien-Effekt« genannt hat, bei dem sich moralische und materielle Triebkräfte für die horizontale Diffusion von Fortschritt mischen. Der US-amerikanische Bundesstaat Kalifornien, der lange keine eigene Automobilproduktion hatte, konnte es sich politisch leisten, für in seinem Gebiet zuzulassende Autos anspruchsvolle Sicherheits- und Umweltstandards vorzuschreiben. Automobilproduzenten, die ihre Autos in Kalifornien verkaufen wollten – und niemand konnte sich leisten, auf dem kalifornischen Markt nicht präsent zu sein –, mussten die kalifornischen Vorgaben einhalten. Nachdem sie dies aber durch hohe Investitionen geschafft hatten, war es für sie billiger, ihre nach kalifornischen Standards gebauten Fahrzeuge überall zu verkaufen, zumal viele Kunden außerhalb Kaliforniens sich nicht mehr mit weniger sicheren bzw. weniger sauberen Fahrzeugen zufriedengeben wollten (»trading-up«). In der neueren Forschung ist das Ausmaß des »Kalifornien-Effekts« umstritten. Immerhin aber wurden

Andere Skaleneffekte kommen hinzu. In kleinen Staaten ist, *ceteris paribus*, die Bevölkerung homogener als in großen; neue Ideen, sofern sie überhaupt Anklang finden, können deshalb leichter zu Mehrheitsideen werden,[87] mit denen sich eine Gesellschaft als ganze identifiziert und um derentwillen sie von anderen respektiert oder bewundert werden will. In kleinstaatlichen Staatensystemen können Rivalitäten zwischen Nachbarstaaten, vor allem wenn diese, wie die Nachfolgestaaten des Weströmischen Reichs, einem gemeinsamen Kulturkreis angehören und sich deshalb gegenseitig empathisch beobachten können, um moralische Tugendhaftigkeit und kulturelles Prestige ausgetragen werden. Wenn ein dazugehöriger Staat bereit ist, einen gesinnungsethisch oder wertrational motivierten Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels zu leisten, kann es für benachbarte Staaten schwer sein, hinter ihm zurückzustehen.[88] Was man heute manch-

die Betrügereien von Volkswagen und anderen deutschen Autoherstellern bezüglich der Abgasreinigung zuerst von kalifornischen Behörden entdeckt.

87 Ebenso, mit umgekehrter Stoßrichtung, der »Föderalist« Madison, zitiert von Jörke (2019, S. 69): »Je kleiner ein Gemeinwesen ist, desto weniger Parteien und Sonderinteressen werden darin existieren, desto häufiger kann sich eine Mehrheit aus derselben Partei bilden. Je weniger Personen eine Mehrheit bilden können, und je enger sie beieinander leben, desto leichter fällt es ihnen, ihre Pläne zur Unterdrückung anderer« – gemeint ist: zur Majorisierung – »zu koordinieren und ins Werk zu setzen. Vergrößert man das Gebiet, so umfasst es eine größere Vielfalt von Parteien und Interessen, damit aber wird es weniger wahrscheinlich, dass eine Mehrheit des Ganzen ein gemeinsames Motiv hat und die Rechte anderer Bürger verletzt« – gemeint sind vor allem Eigentumsrechte. Das Argument ist im Prinzip dasselbe wie das von Hayek in einem Aufsatz von 1933 über den Beitrag eines »interstate federalism« zum Weltfrieden, nur dass es bei Hayek explizit wirtschaftspolitisch gewendet ist (Hayek 1980 [1939]).

88 Siehe Gibbon, zit. in Kap. II, S. 151, 203.

mal *virtue signalling* nennt, kann auf diesem Weg wirksamer zur allgemeinen Hebung des Zivilisationsniveaus beitragen als letztlich undurchsetzbare zentrale Verordnungen – durch einen moralischen *race to the top*, wo in Märkten ein *race to the bottom* zu befürchten wäre.

Am wirkungsvollsten sollte dieser Mechanismus sein, wenn die beteiligten Staaten souveräne Demokratien nach dem Keynes-Polanyi-Modell sind. In Demokratien gedeihen soziale Bewegungen am besten; sie wachsen in den Freiräumen, die eine demokratische Verfassung ihren Bürgern garantiert. Vereinigungs-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit erleichtern kulturelles Umdenken und politische Innovation. Auch unterstützt Demokratie die Identifikation der Bürger mit Staat und Gesellschaft, ihren Patriotismus, der sich in kleinen Staaten mehr als auf alles andere auf moralische Vortrefflichkeit gründen muss, beispielsweise darauf, aus freien Stücken in Befolgung eines moralischen Imperativs als Land oder Stadt etwas für die Menschheit getan zu haben. Ein Patriotismus dieser Art kann weit über die eigene Gesellschaft hinaus Gutes bewirken, indem er, vergleichbar den erwähnten CO-freien Städten eine skalenpolitische Ebene tiefer, für andere Gesellschaften Beispiele setzt. Ohne Souveränität aber ist Demokratie nur die Hälfte wert. Ein Land, das aus moralischen Gründen die Zahl der in seinen Ställen pro Quadratmeter erlaubten Schweine begrenzt hat, muss die Freiheit haben, ausländisches Schweinefleisch nur dann zur Einfuhr zuzulassen, wenn es nach einheimischen Standards produziert worden ist – anders als in der Europäischen Union und ihrem einheitsstaatlichen Binnenmarkt, wo zuerst alle an Bord gebracht werden müssen, auch die von der moralischen Bewegung noch nicht Berührten, und wo die Gegner eines moralischen Voranschreitens das Preisschild für sich sprechen lassen oder die »Wettbewerbsfähigkeit« der heimischen Industrie und ihrer Arbeitsplätze beschwören können.

Es gibt viele Gründe, warum globale Probleme durch hori-

zontale Ausbreitung von unten gewachsener, moralisch begründeter, kollektiv-kooperativer Handlungsorientierungen in kleinstaatlichen Strukturen besser zu lösen sein könnten als durch vertikale Autorität im Rahmen von *global governance* oder imperialer Superstaatlichkeit. Moralische Diffusion in einem System verteilter Staatlichkeit erfolgt schrittweise, vom ursprünglichen *hotspot* und dem Staat, in dem das Neue sich zuerst etabliert, nach außen. Verteilte Staatlichkeit ermöglicht es, eine sich ausbreitende moralische Orientierung an unterschiedliche örtliche Verhältnisse anzupassen, so dass die Neutralisierung der Rationalitätsfalle des rationalen Handelns differenziert und damit effektiver stattfinden kann. Ebenfalls hilfreich dürfte die größere Bereitschaft der Bürger kleinerer Staaten sein, sich für ihr Land und seine Politik verantwortlich zu fühlen. Auch ist in kleinen Staaten der Weg vom Beschluss zur Umsetzung einer Politik tendenziell kürzer und überschaubarer, was den Willen zu politischer Beteiligung und Übernahme politischer Verantwortung fördern dürfte. Wenn Kleinheit mit relativer Homogenität einhergeht, was sie in der Regel tut, so sollten auch dadurch bürgerliches Engagement und Verantwortungsgefühl zunehmen. Die kläglichen Ergebnisse der menschheitspolitisch vorherrschenden Großstaaterei sollten jedenfalls Grund genug sein, es einmal mit einem Staatensystem zu versuchen, das einer moralisch gestützten, letzten Endes in einem generischen Sinn religiös motivierten Überwindung des Rationalitätsparadoxes eine Chance gibt.

Kooperativ statt imperial: Aussicht auf eine neue internationale Ordnung

Zum Schluss: Was für eine internationale Ordnung benötigt ein Keynes-Polanyi-Staat? Demokratie braucht Souveränität, Wiederherstellung von Demokratie braucht Wiederherstellung von Souveränität: von verteilter Souveränität in einem dezentralisierten Staatensystem, kooperativ-konföderal statt imperial-superstaatlich geordnet. Keine Demokratie, kein Neuaufbau von Demokratie unter den Krisenbedingungen der Gegenwart ohne ein internationales Soziotop, das Kleinstaaterei hegt statt zerstört – das lockere, selbstgewählte, auch abwählbare horizontale Kopplungen zwischen Staaten fördert und auf feste, irreversible, hierarchisch-vertikale Kopplungen verzichtet. Die in Praxis und Theorie der internationalen Beziehungen so genannte Liberale Internationale Ordnung, die LIO, taugt dafür nicht. Ich habe oben auf den Bedeutungswandel des Begriffs »liberal« verwiesen, der ursprünglich, dem amerikanischen Sprachgebrauch folgend, sozialdemokratisch konnotiert war, im Sinne des »eingebetteten Liberalismus« der Nachkriegszeit.[89] Mit dem heraufziehenden Neoliberalismus setzte sich dann jedoch in der Disziplin der US-amerikanisch geprägten »International Relations« (IR) eine herabgestufte Bedeutung durch, die eine auf regelsetzende und -durchsetzende Institutionen statt auf Macht gestützte legitime Ordnung bezeichnen sollte, multilateral und regelgebunden auch für ihre stärksten Mitglieder (als Beispiel Keohane und Nye 1977). Dies aber war von Anfang an so ideologisch, wie es die alte, sozialdemokratische Bedeutung schrittweise geworden war, bis dann beide mit dem Übergang vom staatlich verwalteten zum neoliberalen Kapitalismus auch ihren letzten Realitätsbezug einbüßten. Für diese noch andauernde, wenn

89 Siehe oben, Einleitung, S. 54f.

auch augenscheinlich ausgehende Phase bietet es sich deshalb an, nicht mehr von einer *liberalen internationalen* und stattdessen von einer *neoliberalen imperialen* Ordnung (entsprechend abgekürzt als NIO) zu sprechen. Die Frage wäre dann, ob deren zunehmende Desorganisierung in den Krisen der ersten Jahrzehnte des 21. Jahrhunderts die Perspektive eines weiteren Übergangs, diesmal zu einer *polyzentrischen nationenbasierten* Ordnung (also einer, wenn es unbedingt einer Abkürzung bedarf, PNO) eröffnen könnte, wie sie als institutionelle Ökologie eines Systems von Staaten nach dem Keynes-Polanyi-Modell erforderlich wäre.

Grund- und Baustein einer postneoliberalen internationalen Ordnung wäre der Nationalstaat; nichts anderes käme in Frage. Wie in Kap. II gezeigt, hat sich das System der Nationalstaaten im 20. Jahrhundert fest etabliert; die Nachfrage nach Nationalstaatlichkeit ist stark wie eh und je; Versuche einer rationalisierenden Zusammenlegung sind gescheitert; stattdessen ist die Zahl der Souveränität beanspruchenden Nationalstaaten ständig gewachsen. Bei weitem nicht alle Nationalstaaten, auch nicht alle kleinen, sind Demokratien; aber der Nationalstaat ist das einzige soziale Gebilde, das demokratisierbar ist. Das nationalstaatliche System, so Hedley Bull (2002 [1977]), ist ohnehin unersetzbar; internationale Ordnung gibt es nur mit ihm, niemals mit einem Weltstaat (so auch Zolo 1997) und ebenso wenig mit substaatlichen Regionen ohne staatliche Souveränität. Dementsprechend hat Amitai Etzioni unlängst und angesichts der Krise der Hyperglobalisierung vorgeschlagen, sich von der LIO zu verabschieden und statt ihrer auf ein Nation-Centered System (auch das mit Akronym: NCS) zu setzen – ein internationales Regime ohne imperiale Kontrolle, das seinen Staaten die Freiheit gewährt, sich um ihre Angelegenheiten selber zu kümmern (Etzioni 2019). Ich komme am Ende auf diesen und zwei weitere im Umlauf befindliche Entwürfe für eine stärker nationenzentrierte Organisation des internationalen Systems zurück.

Gäbe es denn heute überhaupt ein historisches Gelegenheitsfenster für eine polyzentrische und nationenbasierte internationale Ordnung, wie sie den Bedürfnissen demokratisch-kleinstaatlicher, souveräner Eigenständigkeit in einer verflochtenen Welt entspräche? Die wichtigste einschlägige Entwicklung – das weltpolitische Großereignis unserer Zeit – dürfte das Ende des US-amerikanischen Weltherrschaftsanspruchs sein, verbunden mit dem Aufstieg Chinas, was in der Konsequenz auf die Entstehung einer neuen globalen Multipolarität hinausläuft. Damit könnten wir uns gegenwärtig in einer Situation befinden, in der erstmals nach 1945 die von Polanyi beschriebene zentrale Bedingung der Möglichkeit »regionaler Planung« erfüllt wäre: wenn man so will, in einem Polanyi-Moment. Setzt man das China von heute an die Stelle der Sowjetunion der unmittelbaren Nachkriegszeit, beides Weltmächte ohne missionarisches Bedürfnis nach einer Universalisierung ihrer Gesellschaftsordnung, dann wäre es, anders als noch für Polanyi 1945, nicht mehr nötig, sich um einen, dem Frieden gefährlichen kapitalistisch-marktwirtschaftlichen Expansionismus der Vereinigten Staaten Sorgen zu machen; dieses Problem hat sich sehr wahrscheinlich erledigt, egal ob die Vereinigten Staaten in den nächsten Jahren und Jahrzehnten von Demokraten oder Republikanern regiert sein werden. Während die chinesische Gesellschaftsordnung nicht einmal innerhalb Asiens exportierbar erscheint – jeder derartige Versuch würde auf erbitterten kulturellen, ethnischen, nationalistischen Widerstand stoßen –, werden die USA in den kommenden Jahren damit beschäftigt sein, ihre zerbrochene Gesellschaft soweit überhaupt möglich zu sanieren; ohne eine Beschneidung ihrer imperialen Ambitionen und der von ihnen verlangten globalen Präsenz wird das nicht gehen.

Multipolarität und Polyzentrismus erlauben Vielfalt, Uneinheitlichkeit, Pluralismus in der Organisation der Weltregionen. Der chinesische Pol der neu aufgeteilten Welt wird vielleicht anders strukturiert sein als der US-amerikanische, als regionale

Freihandelszone vielleicht statt als Monroe-doktrinärer Hinterhof, und beide werden mit jeweils eigenen internen Konflikten fertigwerden müssen. Damit kann sich in anderen Weltgegenden ein Spielraum für alternative Architekturen von Staatlichkeit eröffnen. Aus der Perspektive des sich abzeichnenden Weltsystems wäre nicht einzusehen, warum dessen europäischer Pol nicht, in Einklang mit europäischer Tradition, nach Prinzipien von Klein- und Vielstaaterei organisiert sein könnte, kooperativ-konföderal statt imperial oder superstaatlich-föderalistisch, ohne dass es dafür der Erlaubnis Beijings oder Washingtons bedürfte. Wie oben ausgeführt, hängt die zukünftige Struktur des europäischen Staatensystems nicht zuletzt vom Ausgang des Konflikts zwischen Deutschland und Frankreich über eine europäische Armee ab, eines Konflikts über die Frage, ob Europa in Reaktion auf den Zerfall der Vereinigten Staaten nach französischen Vorstellungen wie diese als imperiale Macht organisiert sein und funktionieren soll oder nach deutschen Vorstellungen so lange wie möglich als regionale Untergliederung des amerikanischen Teilweltreichs – dessen Auflösung Europa zwingen würde, sich entweder für den französischen Weg oder für eine Alternative zu diesem zu entscheiden.

Ein polyzentrischer Pluralismus auf der Ebene des globalen Staatensystems, mit einer PNO in Europa, wäre alles andere als ein Rückschritt hinter die LIO. Wer sich auf derartige Vergleiche einlässt, vergisst, dass es die LIO so gut wie immer nur als Versprechen gegeben hat und so gut wie nie als Wirklichkeit, vor allem in den letzten drei Jahrzehnten. Bevor man sie überhaupt mit irgendwelchen Alternativen vergleicht, muss man deshalb die Ursachen ihrer ausgebliebenen Realisierung verstanden haben. Ich habe oben ausführlich über das Scheitern, technisch wie politisch, von *global governance* als Ersatz für Weltregierung und Weltstaat gesprochen. Letztendlich lag dies daran, dass der *Internationalismus* der LIO nie etwas anderes war als der *Nationalismus* der sie zusammenhaltenden, imperialen Nation,

ebenso wie ihr *Liberalismus* mitsamt seinen angeblich alle Beteiligten gleichermaßen bindenden Regeln weitgehend ein Resultat der weltweiten Erstreckung der Rechtsordnung des regierenden Zentral- und Imperialstaats war. Auch die LIO war und ist im Kern eine nationenzentrierte Ordnung, zentriert freilich auf nur eine Nation, asymmetrisch und mono- statt polyzentrisch.

So lange, wie die Interessen der Staaten und ihrer politischen Klassen an der Peripherie des Imperiums mit denen der USA als Hegemonialmacht übereinstimmten oder übereinstimmend gemacht werden konnten, musste das nicht weiter auffallen. Danach aber, als diese Interessenidentität sich auflöste, auch weil die Klientelstaaten der USA allmählich zu deren wirtschaftlichen Konkurrenten heranwuchsen, wurden die Lücken zwischen der Realität des Imperiums und den seinen Bestand legitimierenden Versprechungen und Erwartungen zunehmend sichtbar. Wenn etwa Liberalismus in internationalen Beziehungen gleiches Recht und gleiche Regelbindung für alle bedeutete, dann war »der Westen« eigentlich nie liberal, weil seine Führungsmacht sich von Anfang an weniger an Regeln binden ließ, als sie es von ihren Schutzbefohlenen verlangte.[90] Tatsächlich haben die Verei-

90 Ein Beispiel ist das Kriegsvölkerrecht. Die USA sind, wie bereits erwähnt, dem Statut für den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag nie beigetreten, um so ihren Soldaten weltweit Immunität zu sichern. Während sie nichts dagegen haben, wenn serbische oder afrikanische Kriegsverbrecher vor den Gerichtshof gezogen werden, verfolgen sie ihrerseits die Funktionäre des IStGH mit persönlichen Sanktionen, wenn diese versuchen, auf Umwegen auch amerikanische Kriegsverbrechen zu untersuchen. So geschehen im Herbst 2020 der Chefanklägerin des IStGH, Fatou Bensouda, auf Veranlassung der Regierung Trump, infolge ihrer Ermittlungen wegen Kriegsverbrechen in Afghanistan. Es entspricht der Logik des Einsatzes staatlicher Gewalt, diejenigen, die damit beauftragt werden, von individueller strafrechtlicher Verfolgung übereifriger Amtsausübung so weit wie möglich freizustellen; dies gilt sogar im Inland gegenüber der zivilen Polizei, in besonderem Maße auch und gerade in den Vereinigten Staaten.

nigten Staaten es sich immer vorbehalten, in Verfolgung ihrer Ziele zwischen Multi-, Bi- und Unilateralismus hin und her zu wechseln, etwa bei der Aushandlung des sogenannten Plaza-Abkommens (1985) oder bei ihrer Structural Impediments Initiative (SII) gegenüber Japan,[91] vor allem aber bei Kriegseinsätzen, von Vietnam bis Irak (mit einer »Koalition der Willingen«), und auf jeden Fall im Umgang mit den Nationen in ihrem mittel- und südamerikanischen Herrschaftsbereich, von Mexiko, Nicaragua und Kuba bis Chile.

Es wäre deshalb unangebracht, einen Wandel von der LIO hin zu einer PNO mit einer nationalistischen Abkehr vom Internationalismus gleichzusetzen; in Wahrheit ginge es um eine Abkehr von einem asymmetrisch-monozentrischen zu einem symmetrisch-polyzentrischen Nationalismus. Dass ein Rückzug der USA auf sich selbst und ein Übergang zu einer polyzentrischen nationenbasierten Ordnung das vergrößern würde, was die internationalistische Rhetorik die »Gefahr des Nationalismus« nennt, ist deshalb alles andere als einleuchtend. Auch den Nationalismus, nicht nur den Internationalismus, gibt es in verschiedener Gestalt. Ein demokratischer Nationalismus, der sich gegen imperialistische Beherrschung richtet, ist etwas anderes als ein Nationalismus, der seine Erfüllung in der Beherrschung anderer Nationen sucht. Der nationalistische Separatismus der Schotten und der Katalanen, um zwei Beispiele zu nennen, die ich in diesem Buch genauer betrachtet habe,[92] ist in seiner Lebensgefährlichkeit mit dem nationalistischen Internationalismus der USA nicht annähernd vergleichbar.

Aber wo bliebe dann die internationale Solidarität, die gute Seite des Internationalismus? Eine PNO kennt keine Supermacht, die in der Lage oder willens wäre, in angemaßter Vertretung aller anderen als Weltmoralist und Weltpolizist zu agieren: als An-

91 Hierzu Matsushita (1991) und Upham (1996).

92 Siehe oben, Kap. II, S. 188-194.

kläger, Richter und Vollstrecker zugleich, der ständig in Gefahr stünde, Moral und Interesse – *sein* Interesse – zu verwechseln. In einem System verteilter demokratischer Souveränität ist internationale Solidarität allererst etwas, das in der Innenpolitik seiner Mitgliedstaaten verankert sein, sich in dieser demokratisch durchsetzen und von ihr gestützt werden muss, wie von Marcel Mauss in seinen Arbeiten über die Nation überzeugend dargelegt.[93] Dies mag zunächst anspruchsvoll erscheinen; es vermeidet aber das Kidnapping von internationaler Solidarität durch Staaten und Staatenverbände, die sie dann als Instrument ihrer Herrschaftsinteressen und Machtprojektionen einsetzen (Cunliffe 2020) – wie bei der Bombardierung Belgrads im Zusammenhang mit der damals, nach dem Ende der Sowjetunion, in Gang befindlichen Umwidmung der NATO für amerikanisch geführte *Out-of-area*-Einsätze (Operation Allied Force, Mai 1999).[94]

93 Überwiegend posthum veröffentlicht und gesammelt in einem 2013 bzw. 2018 mit ergänzendem Untertitel erschienenen Band mit dem Titel *La nation, ou le sens du social* (deutsch, in etwas seltsamer Übersetzung: *Die Nation oder Der Sinn fürs Soziale*, Mauss 2017). Siehe auch Hobson, geschrieben 1902 und zit. von Michael Lind (2017, S. 44): »The hope of a coming internationalism enjoins above all else the maintenance and natural growth of independent nationalities, for without such there could be no gradual evolution of internationalism, but only a series of unsuccessful attempts at a chaotic and unstable cosmopolitanism«.

94 Einem eindrucksvollen Buch von Danilo Zolo (1997) zufolge begann die Hochphase der Übernahme der LIO durch die USA ein knappes Jahrzehnt früher, mit dem Zweiten Golfkrieg von 1990-91, unmittelbar nach dem Ende der Sowjetunion und mit der Ausrufung der »Neuen Weltordnung« (*New World Order*) durch Bush I, passend zum Beginn des Jahrzehnts der Hyperglobalisierung. Der Kriegseintritt der USA 1991 geschah mit Billigung des Weltsicherheitsrats. Das Mandat zur Durchsetzung der Ratsbeschlüsse wurde den USA übertragen, der einzigen übriggebliebenen, seit Jahrzehnten aus eigenem Interesse tief in die betroffene Weltgegend verstrickten Großmacht. Den Löwenanteil der

Darüber hinaus gilt wie für die Klimapolitik, dass außenpolitische Zugeständnisse eines Staates, die von der Zivilgesellschaft seines Landes abgelehnt werden, meist ohnehin folgenlos bleiben. So hat die Zustimmung der USA unter Obama zu den Beschlüssen der Pariser Klimakonferenz in den USA deshalb nichts bewirkt, weil sie keine Grundlage in deren Bevölkerung und Wählerschaft hatte; dies wiederum muss mit ausgebliebenen politischen Investitionen der damaligen Regierung in das nationale klimapolitische Kollektivbewusstsein in Beziehung gesetzt werden. Eine politische Klasse, die ihre Gesellschaft nicht vom menschengemachten Klimawandel überzeugen kann oder will – wohl aber vom Vorhandensein von *weapons of mass destruction*

Kriegskosten ließen sich die USA von Ländern der Region sowie, vor allem, von Deutschland und Japan erstatten, denen es ihre Verfassung verbot, sich an Feldzügen dieser Art zu beteiligen; die operative Durchführung lag allein beim Oberkommando der US-amerikanischen Armee. Die kriegführende »Koalition« verzeichnete 177 Tote in Kampfhandlungen, davon 111 US-Amerikaner. Die irakischen Verluste werden auf 65000 Soldaten und zwischen 100000 und 200000 Zivilisten geschätzt, von denen die große Mehrzahl durch die Zerstörung der Infrastruktur in Bagdad und anderen Städten ums Leben kam (siehe ⟨https://en.wikipedia.org/wiki/Gulf_War#Civilian⟩, zuletzt aufgerufen am 25.11.2020). In Einklang mit dem Mandat des Weltsicherheitsrats verzichtete der Präsident der USA als oberster Kriegsherr auf einen Durchmarsch nach Bagdad zur Herbeiführung eines Regimewechsels, was ihm innenpolitisch als Schwäche angelastet wurde. (Auch hierauf gründeten die terroristischen sogenannten Milizen im Mittleren Westen der USA der 1990er Jahre ihre Furcht vor einer Übernahme der Regierungsgewalt in den Vereinigten Staaten durch die Vereinten Nationen.) Den von seinem Vater unterlassenen, in den USA schon unter Clinton als überfällig empfundenen Regimewechsel im Irak (Clinton hatte sich angewöhnt, bei innenpolitischen Schwierigkeiten ab und zu ein Cruise Missile auf den Irak abzufeuern) führte dann Bush II im Jahre 2002 herbei (»Mission accomplished«), wegen Putin ohne UN-Mandat, auf eigene Kosten und mit Hilfe einer von den USA zusammengestellten internationalen Posse.

im Irak Saddam Husseins oder der Notwendigkeit, weitere israelische Siedlungen in der besetzten Westbank zu finanzieren –, kann keine überzeugenden Argumente für *global governance* und ihre Führungsrolle in derselben und gegen einen demokratisch von unten, also vom Nationalstaat her organisierten Modus einer solidarischen internationalen Ordnung vorbringen.

Dazu, wie dieser nationenzentrierte Modus funktionieren könnte, der an die Stelle des Pseudouniversalismus der ILO treten würde, gibt es mittlerweile erstaunlich viele Überlegungen[95] – wobei es den Anschein hat, dass diese in den angelsächsischen Ländern weit weniger als sensationell oder exzentrisch wahrgenommen werden als in Deutschland. Ich gehe auf drei von ihnen nacheinander kurz ein.

(1) Was insbesondere die globale Wirtschaft angeht, so hat *Dani Rodrik* schon 2011 und dann erneut 2018 sieben Grundsätze für ein internationales Regelwerk vorgeschlagen (Rodrik 2011, S. 236-247; 2018b, S. 222-227), die auf der Priorität sowohl des Nationalstaats als auch der nationalstaatlichen Demokratie

95 Überlegungen, die umso brauchbarer sind, je weniger sie sich als detaillierte Baupläne einer »richtigen« internationalen Ordnung verstehen, wie sie eher bei kosmopolitischen Planern einer Weltregierung zu finden sind. Hierzu schon Bull (2002 [1977], 308): »The search for conclusions that can be presented as ›solutions‹ or ›practical advice‹ is a corrupting element in the contemporary study of world politics [...] Such conclusions are advanced less because there is any solid basis for them than because there is a demand for them which it is profitable to satisfy«. Siehe auch Zolo (1997, 180f.): »I do not believe in the usefulness of institutional engineering worked out on the drawing board [...]. The libraries of the West are full of treatises expounding in minute detail all the rules and regulations to be brought into action in various projected reforms of international institutions that are designed to usher in stable and universal peace [...] produced by the fervid imaginations of solitary thinkers, jurists, political scientists, philosophers, moralists, theologians, visionaries [...].«

aufbauen. Zunächst (1.) betont Rodrik die Notwendigkeit einer Einbettung von Märkten in regulative Regime (*systems of governance*) und verweist (2.) darauf, dass zu demokratischer Regulierung fähige politische Gemeinschaften allein in Nationalstaaten organisiert sind und dies auch auf absehbare Zeit bleiben werden. Deshalb könne (3.) eine Globalisierung, die dies nicht berücksichtigt, weder effizient noch legitim sein. Außerdem gebe es mehr als einen Weg zu wirtschaftlichem Wohlstand; unterschiedliche Länder hätten unterschiedliche Kapitalismen, was im Übrigen ein nützliches Experimentieren mit unterschiedlichen Institutionen erlaube, welches eine globale Ordnung im Interesse ihrer weiteren Entwicklung nicht unterdrücken dürfe. Darüber hinaus sollten (4.) Länder ein Recht auf ihre eigenen Regeln und Institutionen haben; damit dies nicht nur auf dem Papier steht, müssen sie ihre nationalen Institutionen notfalls auch durch Schließung ihrer Grenzen schützen können, etwa »wenn Handel nachweislich einheimische Wirtschaftsweisen bedroht, die breite Unterstützung finden« (Rodrik 2018b, S. 224). Der Konflikt zwischen Freihandel und Protektionismus – zwischen »den Vorzügen einer offenen Wirtschaft und dem Nutzen eines Festhaltens an nationalen Regelungen« – könne und müsse dann in demokratischer politischer Debatte innerhalb des betroffenen Landes ausgetragen werden. Dies, so Rodrik, bedeute auch (5.), dass kein Land anderen Ländern seine Institutionen aufzwingen dürfe: »Nationen haben ein Recht, sich zu unterscheiden, aber kein Recht, anderen Konvergenz aufzuerlegen.« Internationale Institutionen sollten (6.) darauf beschränkt bleiben, die Schnittstellen zwischen den unterschiedlich institutionalisierten nationalen politischen Ökonomien so zu gestalten, dass trotz der Unterschiede Austausch dort leicht möglich ist, wo er von beiden Seiten gewünscht wird; als Beispiel führt Rodrik den Wechselkursmechanismus des Keynes'schen Bretton-Woods-Regimes an. Schließlich (7.) solle gelten, dass nichtdemokratische Länder nicht dieselben Rechte und Privilegien

in der internationalen Wirtschaftsordnung haben sollen wie demokratische:

> Was den bisher postulierten Grundsätzen ihre Anziehungskraft und Legitimität verleiht, ist ihre Betonung demokratischer Deliberation – wo sie tatsächlich stattfindet, innerhalb von Nationalstaaten. Wenn Nationalstaaten nicht demokratisch sind, bricht dieses Gerüst zusammen, und wir können nicht mehr davon ausgehen, dass die institutionellen Regelungen eines Landes die Präferenzen seiner Bürger widerspiegeln. (Ebd., S. 225 f.).

Global governance dieser Art, so Rodrik, würde, wenn sie zustande käme, der Demokratie dienen statt der Globalisierung, und zwar »durch globale Normen und Verfahrensanforderungen zur Verbesserung der Qualität der innenpolitischen Entscheidungsfindung – anstelle von Regeln zur Steigerung des globalen Handels und der globalen Investitionen« (ebd.).

(2) Ein anderer, vielleicht nur auf den ersten Blick weniger anspruchsvoller Ansatz findet sich in *Amitai Etzionis* Buch *Reclaiming Patriotism* (Etzioni 2019). Etzioni unterscheidet mit Judis (2018) zwischen Globalismus und Internationalismus, wobei er Globalismus mit der LIO gleichsetzt, die er für gescheitert hält, und Internationalismus, wie erwähnt, mit einem von ihm so genannten Nation-Centered System (NCS), das er aus der LIO sich herausentwickeln sieht. In dem Buch geht es dem Kommunitaristen Etzioni darum, normativ und kulturell integrierten menschlichen Gemeinschaften als sozialen Formationen den Platz in Gesellschaftstheorie und politischer Theorie zurückzugeben, der ihnen seiner Ansicht nach zusteht. Der Globalismus der LIO, so Etzioni, sei der Entstehung weltweiter Gemeinschaftlichkeit, wie es sie vielleicht irgendwann in der Zukunft geben könnte, zu weit vorausgeeilt; politische Systeme und Strukturen müssten aber von einem gemeinschaftsbasierten Unterbau getragen werden, wenn sie Legitimität und damit Stabilität

und Funktionsfähigkeit gewinnen sollen. Der Übergang von der LIO zu einem NCS nehme die zu weit fortgeschrittene institutionelle Globalisierung entsprechend den überwiegenden Präferenzen der Bevölkerungen der Welt zurück; er schone und fördere kommunitarische Strukturen auf nationaler wie zwischenstaatlicher Ebene, weil es in einem NCS »weniger um die Förderung von individuellen Rechten, Demokratisierung, Bewegungsfreiheit von Personen und Gütern und die Suche nach demokratischer *global governance* geht als vielmehr um Stabilität und Frieden« (Etzioni 2019, S. 143).

Im Einzelnen hebt Etzioni vier Charakteristika des sich seiner Beobachtung zufolge und mit seiner Billigung herausbildenden NCS hervor: (1.) Mehr Respekt für nationale Souveränität als unter der LIO; (2.) Verzicht auf die Verbreitung liberaler Demokratie durch Gewalt, kein erzwungener Regimewechsel mehr – wohl aber Unterstützung demokratischer Bestrebungen durch »nichtletale Mittel« und zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit (ebd., S. 153 und *passim*); (3.) »gesteuerter Handel« zum Schutz von Beschäftigten vor Arbeitsplatzverlust und sozialem Abstieg (ebd., S. 156f.); und (4.) Begrenzung von Einwanderung auf ein Niveau, das es ermöglicht, die Neubürger in das soziale und kulturelle Leben der Aufnahmegesellschaft zu integrieren. Anzumerken ist, dass Etzionis Prinzipienkatalog weniger mit politischer Ökonomie zu tun hat als Rodriks und primär auf die staatliche Außenpolitik der USA zielt, insbesondere auf die Bush I-Clinton-Bush II-Obama'sche Politik eines weltweiten, grundsätzlich pausenlosen bewaffneten Interventionismus.[96]

96 Etzionis Argument kann als Versuch gelesen werden, unter Verwendung schonender Vokabeln die liberale Mitte der USA von ihrer fixen Idee abzubringen, dass sie und ihr Militär dazu berufen sind, die Welt durch entschiedenes Eingreifen von ihren Übeln zu befreien, um sie dann demokratisiert in einen globalen »Westen« zu entlassen. In einem

(3) Schließlich ist *Danilo Zolos* fulminante Kritik an der Idee einer Weltregierung in einer Welt aus souveränen Staaten zu erwähnen, nach dem hierarchischen Modell einer »Heiligen Allianz«, »die die hegemoniale Taktik und die Ziele einer kleinen Elite von Supermächten der Souveränität aller anderen Nationen aufzwingt« (Zolo 1997, S. 164). Eine Ordnung der Welt durch Bündnisse rechtdurchsetzender gerechter Großstaaten sei, so Zolo, der grundsätzlicher argumentiert als Etzioni, ihrem Wesen nach nicht liberal, sondern monozentrisch; sie sei auch letztlich keine Ordnung, weil die Vielfalt der örtlichen Konflikte nicht erfolgreich von oben befriedet werden könne (ebd., S. 166): die Welt sei zentralistisch nicht regierbar, und wer das glaube und es versuche, verschlimmere ihren Zustand, statt ihn zu verbessern.[97] Politischer Realismus, so Zolo, verlange eine Abkehr

bemerkenswerten Aufsatz zeigt Thomas Pogge (2020), wie die Ausfüllung der Rolle des Weltpolizisten und Weltenrichters durch die USA nach Maßgabe ihrer nationalen Interessen die LIO zutiefst korrumpiert hat. Pogge zufolge bedarf es eines supranationalen *impartiality requirements* für jedes Land, das im Namen des Systems dessen Prinzipien durchsetzen soll oder durchzusetzen beansprucht: »We should popularize the idea that it is as shameful to subvert the justice of our global institutional order for the benefit of your own country or (more likely) its elites as it is to subvert the justice of one country's legal system for the sake of benefiting oneself and one's family and cronies.« (Ebd., S. 145)

97 Zolos Buch (die italienische Originalausgabe erschien 1995) wurde geschrieben, bevor die USA dazu übergingen, im Verlauf der Balkankriege die NATO in ein weltweites Interventionsinstrument unter ihrer Kontrolle zu verwandeln – bis kein anderer als Trump angesichts ihres Scheiterns in dieser Funktion öffentlich, wegen des Widerstands des US-Militärs aber folgenlos, daran erinnerte, dass sie sich mit dem Ende der Sowjetunion eigentlich schon überlebt hatte. In Einklang mit Zolo siehe Philip Cunliffes Fundamentalkritik der International Relations-Theorie und der LIO: »This is a book about the character of liberal international order over the last thirty years of the post-Cold War era and how it came to be characterized by repetitive military interventions that effectively collapsed into an era of permanent war« (2020, S. vii).

von dem hierarchischen Zentralismus einer Weltordnung nach Großstaatenart, hin zu einer antikosmopolitischen Ordnungspolitik eines »schwachen Interventionismus« und »schwachen Pazifismus«, ausgerichtet auf regionale Selbstorganisation, horizontale Koordinierung und zwischenstaatliche Aushandlung – ohne zentralisierte Ordnungsmittel, die unvermeidlich zu einem Instrument der Stärksten würden, weil diese auch bei bestem Willen nicht anders könnten, als das Interesse aller mit ihrem eigenen Interesse zu identifizieren.

Ziel, so Zolo, müsse eine »minimale internationale Ordnung« sein, »im Wesentlichen zur Koordinierung der politischen und ökonomischen Strategien der einzelnen Staaten innerhalb eines Netzwerks rechtlicher Regime und zur Schaffung dezentraler Kreise präventiver Diplomatie« (ebd., S. 181). Teil der Strategie eines »schwachen Interventionismus«, die auf ein »Niveau theoretischer Komplexität« ziele, das »der wachsenden Komplexität der internationalen Umgebung« entspreche, sei ein »realistischer Pazifismus«, analog zu Vorschlägen für eine selektive Umstrukturierung der »Entwicklungshilfe« zugunsten »wirtschaftlichen und menschlichen Wachstums ›von unten‹ [...] auf niedrigem technologischem Niveau und in Einklang mit örtlichen Werten, Traditionen und Ressourcen« (S. 168). Zolo fährt fort:

> Wirtschaftliches und menschliches Wachstum ist wie Frieden und Demokratie keine exportierbare Ware. Der Fortschritt armer und schwacher Länder, wenn und wann er kommt, kann nur das Ergebnis ihrer autonomen Fähigkeit sein, sich politisch und wirtschaftlich zu organisieren und ihre eigene kollektive Identität mit wirksamen nationalen Mitteln zu verteidigen [...]. Ebenso hängt innerhalb einzelner Länder der Schutz der demokratischen Staatsbürgerrechte viel mehr vom »Kampf um das Recht« ab, den die Bürger selbst führen, als von der schützenden oder repressiven Intervention regionaler oder internationaler Gerichtsbarkeiten. *Angesichts der wachsenden Interdependenz, ja der rekursiven Kausalität zwischen*

> *innerer Demokratie und internationaler Ordnung ist es schwierig, sich eine geordnetere und friedlichere Welt vorzustellen, wenn nicht zuerst und vor allem Demokratie in den Nationalstaaten verwirklicht wird* (S. 168 f.; meine Hervorh., WS).

Niemand wird im Ernst glauben, dass eine polyzentrische nationenbasierte Ordnung, eine die zerfallende, längst zu einer NIO gewordene LIO ablösende PNO, irgendwie und irgendwann auf Beschluss der noch immer nach einem Durchbruch nach oben suchenden nationalen und supranationalen politischen und politisch-ökonomischen Klassen einfach gegründet werden wird, nur weil ihre Gründung die richtige Lehre aus den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte wäre. Vielleicht aber haben wir ausnahmsweise Glück, und eine internationale Ordnung, wie sie einer postglobalistischen demokratischen Restauration auf nationaler Ebene Spielraum verschaffen würde, kommt von allein zustande. Die Zeichen dafür stehen erstaunlicherweise nicht schlecht. Die USA, egal unter welcher Führung, müssen sich um sich selbst kümmern; mit dem Ende der *New World Order* hat die Welt aufgehört, ihre Auster zu sein; und China wird jedes Bedürfnis vermissen lassen, seine Gesellschaftsordnung auf Europa oder gar die USA zu erstrecken. Wenn Deutschland sein Geld dann anders verwenden will als dazu, zum Gefallen des im Abstieg begriffenen US-Imperiums Russland militärisch und handelspolitisch in Schach zu halten, auch weil seine populistischen Bürger partout nicht einsehen wollen, warum sie dafür nicht nur mit ihren Steuern, sondern zusätzlich auch noch mit ihrer nationalen Sicherheit bezahlen sollen; und wenn dann ferner die hochfliegenden imperialen Pläne Frankreichs an dem noch immer bemerkenswert stabilen Nachkriegspazifismus der Deutschen ebenso scheitern wie das deutsche Euro-Imperium an mangelnder Bereitschaft der deutschen Wählerschaft zu Transferzahlungen – dann wäre nicht auszuschließen, dass aus den Zerfallsprodukten der integrationistischen Träume etwas Gutes erwachsen

könnte, ohne dass man dafür viel Konstruktives tun müsste (und wenn man es müsste, ginge es sowieso nicht): gewissermaßen im Zuge einer Zweitnutzung der Ruinen der kapitalistisch-technokratischen Zusammenlegungsutopie der 1990er Jahre, ohne dass es dazu eines mastergeplanten Gründungsaktes bedürfte.

VI.
Quintessenz

Die Krise des Neoliberalismus ist eine doppelte: Das Steckenbleiben seiner Wirtschaft trifft zusammen mit einem Steckenbleiben seiner Staatlichkeit auf dem Weg von nationaler Autonomie zu globalistischer Zentralisierung. Versuche, die institutionelle Stagnation zwischen Nationalismus und Globalismus in eine großstaatliche Richtung *nach oben*, durch weitere Zentralisierung, aufzulösen, können die Legitimations- und Regierbarkeitsprobleme des globalisierten Kapitalismus als Wirtschaft seiner Gesellschaften nur verschärfen und werden im Übrigen am Widerstand der in ihren Nationalstaaten organisierten Bevölkerungen scheitern. *Nach unten* dagegen, in Richtung auf eine zeitgemäß verfasste Kleinstaaterei, eröffnen sich aussichtsreiche Perspektiven für eine über den steckengebliebenen Neoliberalismus hinausweisende Lösung der Staatlichkeitskrise wie, vielleicht, der Wirtschaftskrise.

Eine gesellschaftliche Rückeinbettung der im Neoliberalismus aus Politik und Gesellschaft herausgelösten kapitalistischen Wirtschaft, die diese als Wirtschaft saniert, indem sie sie als kapitalistische Wirtschaft transformiert, erfordert dazu geeignete Staaten in einem sie unterstützenden Staatensystem. Dieser Zusammenhang bildet das Hauptthema des Buches. Um zu klären, wie Staaten und Staatensysteme beschaffen sein müssen, damit ihre Gesellschaften ihre im Neoliberalismus an den Weltmarkt verlorene Kontrolle über ihre Wirtschaft zurückgewinnen können, bedarf es einer historisch-institutionalistischen Staatstheorie,

die über die systemtheoretisch-funktionalistische Tradition der politischen Ökonomie (»der Staat im Kapitalismus«) hinausreicht und der historisch kontingenten Entwicklung des Staatensystems eine eigenständige Rolle zubilligt.

Die Ära der Globalisierung und, vor allem, der Hyperglobalisierung nach dem Ende des Sowjetkommunismus war geprägt von der kosmopolitischen Präferenz des Neoliberalismus für große, so zentralisierte wie demokratisch unregierbare, also zu redistributiver und protektionistischer Politik konstitutionell unfähige Einheits- beziehungsweise imperial gleichgeschaltete Einzelstaaten. Gesellschaften, die von Staaten wie diesen regiert werden, sind darauf angewiesen und müssen gegen alle Evidenz hoffen, dass ein staatlich eingerichteter, ansonsten von politischen Eingriffen freigestellter freier Weltmarkt am Ende allen ihren Mitgliedern zugutekommt. Die dem Neoliberalismus in den Jahren des »Dritten Weges« zugelaufene, kosmopolitisch gewendete ehemalige Linke teilt dessen Affinität zur Großstaaterei, nur dass sie statt auf Merkatokratie auf Technokratie setzt, oder auf eine Kombination beider; das fortgeschrittenste Beispiel hierfür ist die Europäische Union.

Entgegen der globalistischen Propaganda ist die Nachfrage nach souveräner Nationalstaatlichkeit gerade im Zeitalter der Globalisierung ungebrochen und nimmt durch die Erfahrung der Globalisierung weiter zu. Die Zahl der Staaten in der Welt ist seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ständig gewachsen, wobei die große Mehrzahl der heute bestehenden Staaten klein oder nur mittelgroß ist. Ein Drang oder Zwang zur Zusammenlegung mit dem Ziel einer Vergrößerung der staatlichen Einheiten und einer Zentralisierung staatlicher Regierung besteht nicht; kleine Staaten dienen ihren Bürgern nicht schlechter und in vielerlei Hinsicht besser als große.

Zentralistisch regierte Staaten und Staatensysteme, ob neoliberaler oder neolinker Denomination, entziehen ihre Gesellschaften nicht nur demokratischer Gestaltung, sondern sind

darüber hinaus zu einer differenzierten, an unterschiedliche lokale Bedingungen angepassten und dadurch den Ordnungs- und Leistungsansprüchen komplexer Gesellschaften gerecht werdenden Politik unfähig. Weil sie weder Input- noch Output-Legitimität mobilisieren können, sind sie ohne innerstaatliche Repression oder zwischenstaatlichen Imperialismus oder eine Kombination von beiden nicht regierbar. Repressive und imperiale Regierungsweisen lassen sich jedoch nicht auf Dauer durchhalten, weder an der Peripherie des kapitalistischen Weltsystems, wo die Vorherrschaft der USA an ihre Grenzen gestoßen ist, noch innerhalb und zwischen Nationalstaaten mit Resten von externer Souveränität und interner Demokratie.

Imperialismus und Superstaatismus sind die real existierenden Formen von *global governance* als institutioneller Rahmen für kapitalistische Globalisierung; gerechtfertigt werden sie mit der »Komplexität« der modernen Weltgesellschaft. Dagegen argumentiert das Buch, dass komplexe politisch-ökonomische Zusammenhänge durch Zerlegung in Subsysteme – in verdichtete Strukturen, die ihre gegenseitigen Beziehungen als Außenbeziehungen regeln – regierbar gemacht werden können und müssen. Eine nichtimperiale Staatenordnung ist deshalb sowohl prinzipiell möglich als auch politisch geboten, in der souveräne Nachbarstaaten genossenschaftlich, das heißt freiwillig und gleichberechtigt zusammenarbeiten.

Als Auffangvorrichtung für eine gesellschaftlich zurückeroberte und demokratisch zu sanierende politische Ökonomie kommt nur ein in eine konföderale Staatenordnung eingebetteter demokratischer Nationalstaat in Frage. Dieser muss souverän sein, weil er anders nicht demokratisch sein kann. Ein politisches Programm zur Wiederherstellung demokratischer Handlungs- und Verantwortungsfähigkeit durch Rückeroberung politischer und wirtschaftlicher Souveränität mittels Demokratisierung von Staaten und Dezentralisierung von Staatensystemen kann sich auf zwei epochemachende politisch-ökonomische Theoretiker

der Moderne berufen, John Maynard Keynes und Karl Polanyi. Es bietet sich deshalb an, als Perspektive eines Auswegs *nach unten* aus dem postneoliberalen institutionellen Patt, heraus aus der gescheiterten Hyperglobalisierung des ausgehenden 20. Jahrhunderts, von einem *Keynes-Polanyi-Staat* zu sprechen. Freilich ist die Traditionslinie des Nachdenkens über einen kleinen oder mittelgroßen souveränen Staat – verteidigungs-, aber nicht angriffsfähig und eingebettet in ein egalitäres, auf ein gemeinsames kulturelles Erbe gegründetes und die Souveränität seiner Mitgliedstaaten respektierendes, konföderales, aber nicht föderalistisches Staatensystem – weit länger.

Für die Zukunft speziell Europas kann der Keynes-Polanyi-Staat mit einer konföderalen internationalen Ordnung als stützendes institutionelles Exoskelett eine Alternative zu der innenpolitisch so demokratieschädlichen wie leistungsunfähigen, innen- wie außenpolitisch imperialen Konstruktion der Europäischen Union nach Maastricht darstellen. In ihrer gegenwärtigen Gestalt beraubt die Europäische Union ihre Mitgliedstaaten demokratischer Einwirkungsmöglichkeiten auf ihre Volkswirtschaften, ohne diese auf supranationaler Ebene restituieren zu können. Während sie in ihrem Innenverhältnis von der Vormacht unvermeidlich selbstinteressierter hegemonialer Mitgliedstaaten bestimmt wird, ist sie nach außen zur Wahrnehmung globaler Großmachtinteressen darauf angewiesen, sich konkurrenzfähig zu bewaffnen. Heute jedoch hat sich mit dem Aufstieg Chinas und dem Ende des hyperglobalistischen amerikanischen Eine-Welt-Traums (»New World Order«, »duty to protect«) eine weltpolitische Konstellation herausgebildet, in der das bevorstehende Ende des Superstaatsprojekts unter Führung des deutsch-französischen »Tandems«, zusammen mit der unausweichlichen Notwendigkeit eines gesellschaftsdienlichen Umbaus des kapitalistischen Wirtschaftssystems, Möglichkeiten eines konföderal-egalitären Neubaus des europäischen Staatensystems denkbar werden lässt, die sich noch vor kurzem niemand hätte vorstellen können.

Eine Neuordnung Europas könnte im Gefolge des mit dem Brexit in Gang gekommenen Zerfalls der Superstaatlichkeit der Europäischen Union und der Überforderung ihrer uneinigen Möchtegern-Hegemonialmächte Deutschland und Frankreich beginnen, ohne dass es dazu zunächst eines Programms oder besonderer Staatskünste bedürfte: ein neues »Europa« als ungeplantes Resultat der institutionellen und interessenpolitischen Trägheit seiner Nationalstaaten einerseits und des populistischen Drucks von unten auf ihre Regierungen andererseits. Im Ergebnis könnte auf den Ruinen des steckengebliebenen »europäischen Projekts« der EU ein Kontinent friedlicher, gleichberechtigt miteinander kooperierender Klein- und Mittelstaaten entstehen, die keine andere Wahl haben, als jeweils für sich auf jeweils eigene Rechnung eine demokratische Verantwortung zu übernehmen, zu der ihre Bürger sie notfalls auch ziehen könnten.

Literaturverzeichnis

Ackermann, Ulrike (2020), *Das Schweigen der Mitte*, Darmstadt: wbg Theiss.

Aglietta, Michel (2018), *Money. 5,000 Years of Debt and Power*, London: Verso.

Agnoli, Johannes (1967), *Die Transformation der Demokratie*, Berlin: Voltaire.

Alacevich, Michele (2018), »Planning Peace: The European Roots of the Post-War Global Development Challenge«, in: *Past & Present* 239 (2018), S. 219-264.

Alesina, Alberto, Spolaore, Enrico, und Romain Wacziarg (2005), »Trade, Growth and the Size of Countries«, in: Aghion, Philippe und Steven N. Durlauf (Hg.), *Handbook of Economic Growth*, Bd. 1B, Amsterdam: Elsevier, S. 1499-1542.

Alexander, Robin (2017), *Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht*, München: Siedler.

Amable, Bruno (2017), *Structural Crisis and Institutional Change in Modern Capitalism: French Capitalism in Transition*, Oxford: Oxford University Press.

–, und Stefano Palombarini (2010), »Political and Systemic Crises in France«, Beitrag zur Konferenz der Working Group on Institutional Change am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln, 5.-6. März 2010.

– (2018), *Von Mitterand zu Macron. Über den Kollaps des französischen Parteiensystems*, Berlin: Suhrkamp.

Anderson, Perry (2013a), »Consilium«, in: *New Left Review* 83 (2013), S. 113-167.

– (2013b), »Imperium«, in: *New Left Review* 83 (2013), S. 5-111.
– (2014), »The Italian Disaster«, in: *London Review of Books* 36:10 (2014), online unter ⟨https://www.lrb.co.uk/the-paper/v36/n10/perry-anderson/the-italian-disaster⟩, zuletzt aufgerufen am 25.3.2021 (dt. und erweitert: *Das italienische Desaster*, Berlin 2015: Suhrkamp).
– (2017a), *The Antinomies of Antonio Gramsci*, London, New York: Verso.
– (2017b), *The H-Word. The Peripeteia of Hegemony*, London, New York: Verso (dt.: *Hegemonie. Konjunkturen eines Begriffs*, Berlin 2018: Suhrkamp).
– (2021), »Ever Closer Union?«, in: *London Review of Books* 43:1, online unter ⟨https://www.lrb.co.uk/the-paper/v43/n01/perry-anderson/ever-closer-union⟩, zuletzt aufgerufen am 25.3.2021.
Andreev, Evgenij M., Leonid E. Darskii, Tatjana L. Kharkov (1993), *Naselenie Sovetskogo Soiuza, 1922-1991*, Moskau: Nauka.
Arbogast, Tobias (2020), »Who Are These Bond Vigilantes Anyway? The Political Economy of Sovereign Debt Ownership in the Eurozone«, MPIfG Discussion Paper Nr. 20/02, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
Arrighi, Giovanni (1994), *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Time*, London: Verso.

Baran, Paul A., und Paul M. Sweezy (1966), *Monopoly Capital. An Essay on the American Economic and Social Order*, New York: Monthly Review Press.
Barker, Tim (2019), »Das Blut der Anderen: Der Volcker-Schock und die Folgen«, in: *Merkur* 73: 842 (2019), S. 5-18.
Beckert, Jens (2013), »Capitalism as a System of Expectations: Toward a Sociological Microfoundation of Political Economy«, in: *Politics and Society* 41:3 (2013), S. 323-350.
– (2014), »Capitalist Dynamics: Fictional Expectations and the Openness of the Future«, MPIfG Discussion Paper Nr. 14/7, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
– (2018), *Imaginierte Zukunft: Fiktionale Erwartungen und die Dynamik des Kapitalismus*, Berlin: Suhrkamp.

Bell, Daniel A. (2006), *Beyond Liberal Democracy. Political Thinking for an East Asian Context*, Princeton: Princeton University Press.

Bello, Walden (2002), *Deglobalization. Ideas for a New World Economy*, London, New York: Zed Books.

Betts, Alexander, und Paul Collier (2017), *Refuge. Transforming a Broken Refugee System*, London: Allen Lane.

Biebricher, Thomas (2021), *Die politische Theorie des Neoliberalismus*, Berlin: Suhrkamp.

Blanchard, Olivier J. (2019), »Public Debt and Low Interest Rates«, Working Paper Nr. 19-4, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.

Blyth, Mark (2013), *Austerity. The History of a Dangerous Idea*, Oxford: Oxford University Press.

– (2014), *Wie Europa sich kaputtspart. Die gescheiterte Idee der Austeritätspolitik*, Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.

Bogdanor, Vernon (2019), *Beyond Brexit. Britain's Unprotected Constitution*, London, New York: I.B. Tauris.

Bohle, Dorothee, und Bela Greskovits (2009), »Varieties of Capitalism and Capitalism ›tout court‹«, in: *Archives Européennes de Sociologie* 50:3 (2009), S. 355-368.

Boldizzoni, Francesco (2020), *Foretelling the End of Capitalism. Intellectual Adventures since Karl Marx*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Braun, Benjamin (2015), »Governing the Future: The European Central Bank's Expectation Management During the Great Moderation«, in: *Economy and Society* 44:3 (2015), S. 367-391.

– (2016), »Speaking to the People? Money, Trust, and Central Bank Legitimacy in the Age of Quantitative Easing«, in: *Review of International Political Economy* 23:6 (2016), S. 1064-1092.

– (2020), »Central Banking and the Infrastructural Power of Finance: The Case of ECB Support for Repo and Securitization Markets«, in: *Socio-Economic Review* 18:2 (2020), S. 395-418.

Brennan, Jason (2016), Against Democracy, Princeton, Oxford: Princeton University Press (dt.: *Gegen Demokratie. Warum wir die Politik nicht den Unvernünftigen überlassen dürfen*, Berlin 2017: Ullstein).

Brenner, Robert (2006), *The Economics of Global Turbulence. The Advanced Capitalist Economies from Long Boom to Long Downturn*, London, New York: Verso.

Brooks, David (2000), *Bobos in Paradise. The New Upper Class and How They Got There*, New York u.a.: Simon and Schuster.

Brown, Wendy (2003), »Neo-liberalism and the End of Liberal Democracy«, in: *Theory and Event* 7:1 (2003), 1-43.

– (2015), *Undoing the Demos. Neoliberalism's Stealth Revolution*, Cambridge, Mass.: Zone Books (dt.: *Die schleichende Revolution. Wie der Neoliberalismus die Demokratie zerstört*, Berlin 2015: Suhrkamp).

Buchanan, James M. (1958), *Public Principles of Public Debt. A Defense and Restatement*, Homewood: Richard R. Irwin, Inc.

– (1979), »Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications«, in: *IHS-Journal* 3 (1979), S. B1-B11.

Bulfone, Fabio (2020), »The Political Economy of Industrial Policy in the European Union«, MPIfG Discussion Paper Nr. 20/12, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Bull, Hedley (2002 [1977]), *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, New York: Columbia University Press.

Bunce, Valerie (1999), »Peaceful versus Violent State Dismemberment: A Comparison of the Soviet Union, Yugoslavia, and Czechoslovakia«, in: *Politics and Society* 27:2 (1999), S. 217-237.

Cangiani, Michele, und Claus Thomasberger (Hg.) (2018), *Karl Polanyi. Economy and Society. Selected Writings*, Cambridge: Polity.

Cassell, Mark K. (2021), *Banking on the State. The Political Economy of Public Savings Banks*, Newcastle upon Tyne: Agenda.

Chamayou, Grégoire (2018), *La société ingouvernable: Une généalogie du libéralisme autoritaire*, Paris: La fabrique (dt.: *Die unregierbare Gesellschaft. Eine Genealogie des autoritären Liberalismus*, Berlin 2019: Suhrkamp).

Chorev, Nitsan (2007), *Remaking U.S. Trade Policy. From Protectionism to Globalization*, Ithaca, London: Cornell University Press.

Clancy, Emma (2020), »Austerity Kills: EU Commission Demanded

Cuts to Public Healthcare Spending 63 Times from 2011-2018«, in: *Brave New Europe* v. 29. 3. 2020, online unter ⟨https://emmaclancy.com/2020/03/21/austerity-kills-commission-demanded-cuts-to-public-healthcare-spending-63-times-from-2011-2018/⟩, zuletzt aufgerufen am 26. 3. 2021.

Clift, Ben, Cornelia Woll (Hg.) (2013), *Economic Patriotism in Open Economies*, London: Routledge.

Coase, Ronald (1937), »The Nature of the Firm«, in: *Economica* 4:16 (1937), S. 386-405.

Collier, Paul (2013), *Exodus. Immigration and Multiculturalism in the 21st Century*, London: Allen Lane (dt.: *Exodus. Warum wir Einwanderung neu regeln müssen*, München 2014: Siedler).

– (2019), *Sozialer Kapitalismus! Mein Manifest gegen den Zerfall unserer Gesellschaft*, München: Siedler.

Commission of the European Communities (1988), *Europe 1992: The Overall Challenge*, SEC (88) 524 final v. 13.4.1988.

– (1990), *One market, One Money. An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union* (= *European Economy* 44 [1990], 341 S.).

Coser, Lewis (1956), *The Functions of Social Conflict*, Abingdon, Oxon: Routledge.

Crouch, Colin (2004), *Post-Democracy*, Cambridge: Polity Press (dt.: *Postdemokratie*, Frankfurt/M. 2008: Suhrkamp).

– (2011), *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*, Berlin: Suhrkamp.

Cunliffe, Philip (2020), *Cosmopolitan Dystopia. International Intervention and the Failure of the West*, Manchester: Manchester University Press.

Dahrendorf, Ralf (1994a), »Das Zerbrechen der Ligaturen und die Utopie der Weltbürgergesellschaft«, in: Beck, Ulrich, und Elisabeth Beck-Gernsheim (Hg.), *Riskante Freiheiten. Individualisierung in modernen Gesellschaften*, Frankfurt/M.: Campus, S. 421-436.

– (1994b), *Der moderne soziale Konflikt. Essay zur Politik der Freiheit*, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.

Dardot, Pierre, und Christian Laval (2013), *The New Way of the World. On Neo-Liberal Society*, London, New York: Verso.

de Vries, Bert (2020), *Ontspoord Kapitalisme. Hoe het kapitalisme ontspoorde en na de coronacrisis kan worden hervormd*, Amsterdam: Prometheus.

Degens, Philip (2013), »Alternative Geldkonzepte. Ein Literaturbericht«, MPIfG Discussion Paper Nr. 13/1, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Della Porta, Donatella (2015), *Social Movements in Times of Austerity. Bringing Capitalism Back into Protest Analysis*, Cambridge: Polity.

Dertouzos, Michael L., Lester, Richard K., und Robert M. Solow (1989), *Made in America. Regaining the Productive Edge*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Deutsch, Karl W. (1963), *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, New York: The Free Press.

Djilas, Milovan (1957), *Die neue Klasse. Eine Analyse des kommunistischen Systems*, München: Kindler.

Duménil, Gérard, und Dominique Lévy (2004), *Capital Resurgent. Roots of the Neoliberal Revolution*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Durand, Cédric (2017), *Fictitious Capital. How Finance is Appropriating Our Future*, London: Verso.

Durkheim, Emile (1994 [1912]), *Die elementaren Formen des religiösen Lebens*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Elliott, John H. (2018), *Scots and Catalans. Union and Disunion*, New Haven, London: Yale University Press.

Embery, Paul (2021), *Despised. Why the Modern Left Loathes the Working Class*, Cambridge: Polity.

Esping-Andersen, Gosta (1985), *Politics Against Markets. The Social-Democratic Road to Power*, Princeton: Princeton University Press.

Etzioni, Amitai (2019), *Reclaiming Patriotism*, Charlottesville: University of Virginia Press.

Ezeani, Elimma C. (2018), »Comparative Advantage in De-globalisation: Brexit, America First and Africa's Continental Free Trade

Area«, in: *Journal of International Trade Law and Policy*, 17:1-2 (2018), S. 46-61.

Falke, Josef (2014), »Comitology after Lisbon: What is Left of Comitology as We Have Praised it?«, in: Joerges, Christian, und Carola Glinski (Hg.), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, Oxford: Hart.

Flassbeck, Heiner, und Paul Steinhardt (2018), *Gescheiterte Globalisierung. Ungleichheit, Geduld und die Renaissance des Staates*, Berlin: Suhrkamp.

Fontan, Clement (2018), Frankfurt's Double Standard: The Politics of the European Central Bank during the Eurozone Crisis«, in: *Cambridge Review of International Affairs*, 31:2 (2018), S. 162-182.

Foucault, Michel (2004), *Geschichte der Gouvernementalität II: Die Geburt der Biopolitik. Vorlesung am Collège de France 1978-1979*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Foundational Economy Collective (2020), »What Comes after the Pandemic? A Ten-Point Platform for Foundational Renewal«, März 2020.

Fouskas, Vassilis K., und Bülent Gökay (2019), *The Disintegration of Euro-Atlanticism and New Authoritarianism*, London: Palgrave Macmillan.

Frank, Thomas (2020), *The People, No. A Brief History of Anti-Populism*, New York: Metropolitan Books.

Friedman, Thomas L. (2000), *The Lexus and the Olive Tree. Understanding Globalization*, New York: Farrar, Straus and Giroux.

Froud, Julie, Johal Sukhdev, Moran, Michael, Salento, Angelo, Williams, Karel and The Foundational Economy Collective (2018), *Foundational Economy. The Infrastructure of Everyday Life*, Manchester: Manchester University Press (dt. und mit einem Vorwort von Wolfgang Streeck: *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*, Berlin 2019: Suhrkamp).

Fuller, Edward W. (2019), »Was Keynes a Socialist?«, in: *Cambridge Journal of Economics* 43:6 (2019), S. 1653-1682.

Furedi, Frank (2021), *Why Borders Matter. Why Humanity Must Relearn the Art of Drawing Boundaries*, London: Routledge.

Gabal, Ivan (2000), »Czechoslovakia: The Breakup and its Consequences«, in: Kostecki, Wojciech, Żukrowska, Katarzyna, und Bogdan J. Góralczyk (Hg.), *Transformations of Post-Communist States*, London: Palgrave Macmillan, S. 110-132.

Gamble, Andrew (1988), *The Free Economy and the Strong State*, Houndmills, Basingstoke: Macmillan.

Garrett, Geoffrey (1998), *Partisan Politics in a Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gerwarth, Robert (2017), *Die Besiegten: Das blutige Erbe des Ersten Weltkriegs*, Berlin: Siedler.

Gibbon, Edward (1896-1900 [1776-1788]), *The History of the Decline and the Fall of the Roman Empire*, hg. von John B. Bury, 7 Bde., London (dt.: *Verfall und Untergang des römischen Imperiums. Bis zum Ende des Reiches im Westen*, 7 Bde., München 2003: dtv).

Glyn, Andrew (2006), *Capitalism Unleashed: Finance Globalization and Welfare*, Oxford: Oxford University Press.

Goodhart, David (2017), *The Road to Somewhere. The Populist Revolt and the Future of Politics*, London: C Hurst & Co. (dt.: *The Road to Somewhere. Wie wir Arbeit und Familie neu denken müssen. Die populistische Revolte und die Zukunft der Gesellschaft*, Iffeldorf 2020: millemari.).

Gorz, André (1967), *Zur Strategie der Arbeiterbewegung im Neokapitalismus*, Frankfurt/M.: Europäische Verlagsanstalt.

Gourevitch, Peter (1978), »The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics International Organization« in: *International Organization* 32:4 (1978), S. 881-912.

Guilluy, Christophe (2016), *Le Crépuscule de la France d'en haut*, Paris: Flammarion.

– (2019), *Twilight of the Elites. Prosperity, the Periphery, and the Future of France*, New Haven, London: Yale University Press.

Haas, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe*, Stanford: Stanford University Press.

Habermas, Jürgen (1973), *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

– (2011), *Zur Verfassung Europas. Ein Essay*, Berlin: Suhrkamp.

– (2013a), »Demokratie oder Kapitalismus? Vom Elend der nationalstaatlichen Fragmentierung in einer kapitalistisch integrierten Weltgesellschaft«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*. 58:5 (2013), S. 59-70.

– (2013b), *Im Sog der Technokratie. Kleine Politische Schriften XII*, Berlin: Suhrkamp.

– (2015), *The Lure of Technocracy*, Cambridge: Polity.

Habsburg, Otto von (1986), *Die Reichsidee. Geschichte und Zukunft einer übernationalen Ordnung*, Wien, München: Amalthea.

Hall, Peter A., und David Soskice (2001), »An Introduction to Varieties of Capitalism«, in: dies. (Hg.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, S. 1-68.

Hall, Richard H., Johnson, Norman J., und Eugene J. Haas (1967), »Organizational Size, Complexity, and Formalization«, in: *American Sociological Review* 32:6 (1967), S. 903-912.

Hanna, Thomas M. (2018), *Our Common Wealth. The Return of Public Ownership in the United States*, Manchester: Manchester University Press.

Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.

Hayek, Friedrich A. (1980 [1939]), »The Economic Conditions of Interstate Federalism«, in: ders., *Individualism and Economic Order*, Chicago: University of Chicago Press, 255-272.

Heinze, Rolf G. (2019), »Gestaltungspotentiale genossenschaftlicher Steuerung«, Vortrag auf dem DGS-Kongress »Great Transformation. Die Zukunft moderner Gesellschaften« an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, 23.-27. September 2019, unveröffentlichtes Ms.

Herzer, Martin (2019), *The Media, European Integration and the Rise of Euro-journalism, 1950s-1970s*, London: Palgrave Macmillan.

Hines, Colin (2017), *Progressive Protectionism. Taking Back Control*, London: Park House Press.

Hintze, Otto (1964), »Föderalistischer Imperialismus«, in: ders., *Gesammelte Abhandlungen*, Bd. II: *Soziologie und Geschichte*, hg. von Gerhard Oestreich, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 210-215.

Hobsbawm, Eric (1994), *The Age of Extremes. A History of the World, 1914-1991*, New York: Pantheon Books (dt.: *Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, München 1995: Hanser).

Hollingsworth, J. Rogers, Schmitter, Philippe C., und Wolfgang Streeck (Hg.) (1994), *Governing Capitalist Economies. Performance and Control of Economic Sectors*, Oxford: Oxford University Press.

Huber, Joseph (2018), *Monetäre Souveränität. Geldsystem im Umbruch*, Marburg: Metropolis.

Hudson, Michael (2012), *The Bubble and Beyond. Fictitious Capital, Debt Deflation and Global Crisis*, Dresden: ISLET.

Hüther, Michael, Südekum, Jens, und Michael Voigtländer (Hg.) (2019), *Die Zukunft der Regionen in Deutschland: Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit*, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.

Ingham, Geoffrey (2013), »O Sacred Hunger of Pernicious Gold! What Bands of Faith Can Impious Lucre Hold?«, in: *Archives Européennes de Sociologie* 54:1 (2013), S. 127-146.

Inglehart, Ronald (1977), *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton: Princeton University Press.

Jahn, Egbert (2014), »Die wundersame Vermehrung der Nationalstaaten im Zeitalter der Globalisierung«, Frankfurter Montagsvorlesungen, Neue Folge 27, unveröffentlichtes Ms.

James, Harold (2018), »Deglobalization: The Rise of Disembedded Unilateralism«, in: *American Review of Financial Economics* 10 (2018), S. 219-237.

Jessop, Robert (2004), »From the Welfare State to the Competition State«, in: Bauer, Patricia (Hg.), *Die Europäische Union – Marionette oder Regisseur? Festschrift für Ingeborg Tömmel*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 335-359.

Joas, Hans (2020), *Friedensprojekt Europa?*, München: Kösel.

Joerges, Christian, und Jürgen Neyer (1997a), »From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology«, in: *European Law Journal* 3:3 (1997), S. 273-299.

– (1997b), »Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector«, in: *Journal of European Public Policy* 4:4 (1997), S. 609-625.

Jörke, Dirk (2019), *Die Größe der Demokratie. Über die räumliche Dimension von Herrschaft und Partizipation*, Berlin: Suhrkamp.

Jordà, Òscar, Schularick, Moritz, und Alan M. Taylor (2017), »Macrofinancial History and the New Business Cycle Facts«, in: *NBER Macroeconomics Annual 2016*, Bd. 31, hg. von Martin Eichenbaum und Jonathan A. Parker, Chicago: University of Chicago Press.

Judis, John B. (2018), *The Nationalist Revival. Trade, Immigration, and the Revolt Against Globalization*, New York: Columbia Global Reports.

Kaczmarczyk, Patrick (2020), »Growth Models and the Footprint of Transnational Capital«, MaxPo Discussion Paper 20/2, Paris: Max Planck Sciences Po Center on Coping with Instability in Market Societies.

Katzenstein, Peter J. (1985), *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe*, Ithaca: Cornell University Press.

– (1987), *Policy and Politics in West Germany: The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia: Temple University Press.

Kentikelenis, Alexander F., und Sarah Babb (2019), »The Making of Neoliberal Globalization: Norm Substitution and the Politics of Clandestine Institutional Change«, in: *American Journal of Sociology* 124:6 (2019), S. 1720-1762.

Keohane, Robert O., und Joseph S. Nye (1977), *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown.

Keynes, John Maynard (1919), *The Economic Consequences of the Peace*, London: Macmillan.

– (1933), »National Self-Sufficiency«, in: *The Yale Review* 22:4 (1933), S. 755-769.

– (1963 [1930]), »Economic Possibilities for our Grandchildren«, in: ders., *Essays in Persuasion*, New York: W.W. Norton & Co.

– (1967 [1936]), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan.

King, Mervyn (2016), *The End of Alchemy. Money, Banking and the Future of the Global Economy*, London: Little, Brown.
Konings, Martijn (2015), *The Emotional Logic of Capitalism. What Progressives Have Missed*, Stanford: Stanford University Press.
Korpi, Walter (1983), *The Democratic Class Struggle*, London: Routledge & Kegan Paul.
Kotkin, Stephen (2008), *Armaggedon Averted. The Soviet Collapse 1970-2000* (aktualisierte Ausgabe), Oxford, New York: Oxford University Press.
Kotz, David M. (2015), *The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism*, Cambridge, Mass., London: Harvard University Press.
Krasner, Stephen D. (1988), »Sovereignty: An Institutional Perspective«, in: *Comparative Political Studies* 21 (1988), S. 66-94.
Kuipers, Giselinde (2015), »How National Institutions Mediate the Global: Screen Translation, Institutional Interdependencies, and the Production of National Difference in Four European Countries«, in: *American Sociological Review* 80:5 (2015), S. 985-1013.
Kurz, Heinz D. (2018), *Das Gespenst säkularer Stagnation*, Marburg: Metropolis.

Laclau, Ernesto (2005), *On Populist Reason*, London: Verso.
Leendertz, Ariane (2021), *Das Phantom der Komplexität und die Erschöpfung des politischen Lösungsdenkens in den USA seit den 1960er Jahren*, Habil., Universität zu Köln, unveröffentlichtes Ms.
Lehmbruch, Gerhard (1977), »Liberal Corporatism and Party Government«, in: *Comparative Political Studies* 10 (1977), S. 91-126.
–, und Philippe C. Schmitter (Hg.) (1982), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Beverly Hills, London: Sage.
Lieven, Anatol (2020), *Climate Change and the Nation State. The Case for Nationalism in a Warming World*, New York: Oxford University Press.
Lind, Michael (2017), »The New Class War«, in: *American Affairs* 1:2 (2017), S. 19-44.
– (2020), *The New Class War. Saving Democracy From the Managerial Elite*, New York: Penguin Random House.

Lindblom, Charles E. (1965), *The Intelligence of Democracy. Decision Making Thhrough Mutual Adjustment*, New York: The Free Press.

Link, Stefan (2018), »How Might 21st-Century De-Globalization Unfold? Some Historical Reflections«, in: *New Global Studies* 12:3 (2018), S. 343-365.

Lipset, Seymour Martin (1963 [1960]), *Political Man. The Social Bases of Politics*, Garden City: Anchor Books.

Livesey, Finbarr (2018), »Unpacking the Possibilities of Deglobalisation«, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11 (2018), S. 177-187.

Mair, Peter (2009), »Representative versus Responsible Government«, MPIfG Working Paper Nr. 09/8, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

– (2013), *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy*. London, New York: Verso.

–, und Richard S. Katz (1995), »Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party«, in: *Party Politics* 1:1 (1995), S. 5-28.

– (2002), »The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational Change in 20th-Century Democracies«, in: Gunther, Richard, Ramón, José R. und Juan Linz (Hg.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford: Oxford University Press, S. 113-135.

Majone, Giandomenico (2014), *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis. Has Integration Gone too Far?* Cambridge: Cambridge University Press.

Mallaby, Sebastian (2016), *The Man Who Knew. The Life and Times of Alan Greenspan*, New York: Penguin Press.

Manow, Philip (2018), *Die Politische Ökonomie des Populismus*, Berlin: Suhrkamp.

– (2020), *(Ent-)Demokratisierung der Demokratie*, Berlin: Suhrkamp.

Marx, Karl (1966 [1867]), *Das Kapital. Kritik der Politischen Ökonomie. Erster Band*, Berlin: Dietz.

Matsushita, Mitsuo (1991), »The Structural Impediments Initiative:

An Example of Bilateral Trade Negotiation«, in: *Michigan Journal of International Law* 12:2 (1991), S. 436-449.

Mau, Steffen (2019), *Lütten Klein. Leben in der ostdeutschen Transformationsgesellschaft*, Berlin: Suhrkamp.

Maurice, Marc, Sorge, Arndt, und Malcolm Warner (1980), »Societal Differences in Organizing Manufacturing Units: A Comparison of France, West Germany, and Great Britain«, in: *Organization Studies* 1:1 (1980), S. 59-86.

Mauss, Marcel (2017), *Die Nation oder Der Sinn fürs Soziale*, Frankfurt/M.: Campus.

Mayer, Thomas (2015), *Die neue Ordnung des Geldes. Warum wir eine Geldreform brauchen*, München: FinanzBuch.

–, und Gunther Schnabl (2019), »Reasons for the Demise of Interest: Savings Glut and Secular Stagnation or Central Bank Policy?«, Macroeconomics 30/10/2019, Köln: Flossbach von Storch Research Institute.

Mayntz, Renate (2003), »New Challenges to Governance Theory«, in: Bang, Henrik P. (Hg.), *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press, S. 27-40.

–, und Fritz W. Scharpf (2005), »Politische Steuerung – Heute?«, MPIfG Working Paper Nr. 05/1, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

McKinsey Global Institute (2015), *Debt and (Not Much) Deleveraging*, London, San Francisco, Shanghai: McKinsey & Company.

Menasse, Robert (2012), *Der Europäische Landbote. Die Wut der Bürger und der Friede Europas oder Warum die geschenkte Demokratie einer erkämpften weichen muss*, Wien: Zsolnay.

– (2018), *Die Hauptstadt*, Berlin: Suhrkamp.

Meyer, John W., Boli, John, Thomas, George M., und Francisco O. Ramirez (1997), »World Society and the Nation-State«, in: *American Journal of Sociology* 103:1 (1997), S. 144-184.

Milward, Alan (1992), *The European Rescue of the Nation State*, London: Taylor and Francis.

Misik, Robert (2019), *Die falschen Freunde der einfachen Leute*, Berlin: Suhrkamp.

Mitchell, William, und Thomas Fazi (2017a), »Make the Left Great Again«, in: *American Affairs* 1:3 (2017), S. 75-91.

– (2017b), *Reclaiming the State. A Progressive Vision of Sovereignty for a Post-Neoliberal World*, London: Pluto.

Mody, Ashoka (2018), *EuroTragedy. A Drama in Nine Acts*, New York: Oxford University Press.

Molsberger, Philipp (2009), *Das Subsidiaritätsprinzip im Prozess europäischer Konstitutionalisierung*, Berlin: Duncker & Humblot.

Mouffe, Chantal (2005), *On the Political*, Abingdon u.a.: Routledge.

– (2007), *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

– (2018), *Für einen linken Populismus*, Berlin: Suhrkamp.

Moyn, Samuel (2014), »A Powerless Companion: Human Rights in the Age of Neoliberalism«, in: *Law and Contemporary Problems* 77:4 (2014), S. 146-169.

– (2018), *Not Enough. Human Rights in an Unequal World*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Neulen, Hans Werner (1987), *Europa und das 3. Reich. Einigungsbestrebungen im deutschen Machtbereich 1939-45*, München: Universitas.

Nida-Rümelin, Julian (2019), »Zur Legitimität von Staatlichkeit: Eine kosmopolitische Kritik offener Grenzen«, in: ders., Daniels, Detlef von, und Nicole Wloka (Hg.), *Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung*, Berlin: de Gruyter, S. 239-255.

Nippel, Wilfried (2006), »Edward Gibbon (1737-1794)«, in: Raphael, Lutz (Hg.), *Klassiker der Geschichtswissenschaft*, Bd. I: *Von Edward Gibbon bis Marc Bloch*, München: C.H. Beck.

Nussbaum, Martha (2020), *Kosmopolitismus. Revision eines Ideals*, Darmstadt: wbg Theiss.

O'Collins, Gerald, und Mario Farrugia (2015), *Catholicism. The Story of Catholic Christianity*, Oxford: Oxford University Press.

OECD (2018), *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*, Paris.

Offe, Claus (2008), »Governance: ›Empty Signifier‹ oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm?«, in: Schuppert, Gunnar Folke, und Michael Zürn (Hg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt*

(= *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 41 [2008]), Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 61-76.

Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Osterhammel, Jürgen (2004), »Europamodelle und imperiale Kontexte«, in: *Journal of Modern European History* 2:2 (2004), S. 157-182.

Ostry, Jonathan D., Loungani, Prakash, und Davide Furceri (2016), »Neoliberalism: Oversold?«, in: *Finance & Development* 53:2 (2016), S. 38-41.

Palley, Thomas I. (2018), »Three Globalizations, Not Two: Rethinking the History and Economics of Trade and Globalization«, FMM Working Paper Nr. 18, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Panitch, Leo, und Sam Gindin (2013), *The Making of Global Capitalism. The Political Economy of American Empire*, London, New York: Verso.

Pickel, Andreas (Hg.) (2021), *Handbook of Economic Nationalism*, London: Edward Elgar.

Piketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press (dt.: *Das Kapital im 21. Jahrhundert*, München 2014: C. H. Beck).

Pistor, Katharina (2019), *The Code of Capital. How the Law Creates Wealth and Inequality*, Princeton, Oxford: Princeton University Press (dt.: *Der Code des Kapitals. Wie das Recht Reichtum und Ungleichheit schafft*, Berlin 2020: Suhrkamp).

Podeh, Elie (1999), *The Decline of Arab Unity. The Rise and Fall of the United Arab Republic*, Brighton: Sussex University Press.

Pogge, Thomas (2020), »Can Liberalism Envision a Widely Acceptable World Order?«, in: Chu, Yun-han, und Zheng Yongnian (Hg.), *The Decline of the Western-Centric World and the Emerging New Global Order: Contending Views*, London, New York: Routledge, S. 129-145.

Polanyi, Karl (1945), »Universal Capitalism or Regional Planning?«, in: *The London Quarterly of World Affairs* 3:1 (1945), S. 1-6.

– (1957 [1944]), *The Great Transformation. The Political and Eco-*

nomic Origins of Our Time, Boston: Beacon Press (dt.: *The Great Transformation. Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*, Frankfurt/M. 1973: Suhrkamp).

– (2003), *Chronik der großen Transformation. Artikel und Aufsätze (1920-1945)*, Bd. 2: *Die internationale Politik zwischen den beiden Weltkriegen*, hg. von Michele Cangiani und Claus Thomasberger, Marburg: Metropolis.

Polanyi-Levitt, Kari (2020), *Die Finanzialisierung der Welt. Karl Polanyi und die neoliberale Transformation der Weltwirtschaft*, Weinheim: Beltz Juventa.

Popper, Karl R. (1945), *The Open Society and Its Enemies*, London: Routledge (dt.: *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde*, Bern 1957: Francke).

Putnam, Robert D. (1988), »Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games«, in: *International Organization* 42:3 (1988), S. 427-460.

Rathgeb, Philip (2018), *Strong Governments, Precarious Workers. Labor Markeit Policy in an Era of Liberalization*, Ithaca, London: Cornell University Press.

Reinert, Erik S. (Hg.) (2004), *Globalization, Economic Development and Inequality*, Cheltenham: Edward Elgar.

Reinhart, Carmen M., und Kenneth S. Rogoff (2009), *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton: Princeton University Press.

– (2010), »Growth in a Time of Debt«, in: *American Economic Review: Papers & Proceedings* 100 (2010), S. 573-578.

Remmer, Karen L. (2010), »Why do Small States have Big Governments?«, in: *European Political Science Review* 2:1 (2020), S. 49-71.

Rodrik, Dani (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C.: Institute for International Economics.

– (2011), *The Globalization Paradox. Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, Oxford: Oxford University Press.

– (2018a), »The Great Globalisation Lie«, in: *Prospect* 226 (2018), online unter ‹https://www.prospectmagazine.co.uk/magazine/the-

great-globalisation-lie-economics-finance-trump-brexit), zuletzt aufgerufen am 26.3.2021.

– (2018b), *Straight Talk on Trade. Ideas for a Sane World Economy*, Princeton, Oxford: Princeton University Press.

– (2018c), »What Do Trade Agreements Really Do?«, *Journal of Economic Perspectives* 32:2 (2018), S. 73-90.

Rokkan, Stein (1966), »Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism«, in: Dahl, Robert A. (Hg.), *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press, S. 70-115.

Rudolph, Moritz (2019), »Eurofaschismus – Wer gegen ihn ist, könnte für ihn sein«, in: *Merkur* 73:843 (2019), S. 90-94.

Ruggie, John Gerard (1982), »International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order«, in: *International Organization*, 36:2 (1982), S. 379-399.

Ruhl, Kim Joseph (2013), »An Overview of U.S. Intrafim-Trade Data Sources«, NYU Working Paper Nr. 2451/31994.

Sahr, Aaron (2017a), *Das Versprechen des Geldes. Eine Praxistheorie des Kredits*, Hamburg: Hamburger Edition.

– (2017b), *Keystroke-Kapitalismus*, Hamburg: Hamburger Edition.

Sandel, Michael J. (2020), *The Tyranny of Merit. What's Become of the Common Good?*, New York: Farrar, Straus and Giroux (dt.: *Vom Ende des Gemeinwohls. Wie die Leistungsgesellschaft unsere Demokratien zerreißt*, Frankfurt/M. S. Fischer).

Sarr, Felwine (2019), *Afrotopia*, Berlin: Matthes & Seitz.

Schäfer, Armin (2005), *Die neue Unverbindlichkeit. Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa*, Frankfurt/M.: Campus.

– (2010), »Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa«, in: *Zeitschrift für vergleichende Politikwissenschaft* 4:1 (2010), S. 131-156.

–, und Wolfgang Streeck (2013), »Introduction«, in: dies. (Hg.), *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge: Polity.

Scharpf, Fritz W. (1996), »Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States«, in: Marks, Gary, Scharpf, Fritz W., Schmitter, Philippe C., und Wolfgang Streeck (Hg.), *Governance in the European Union*, London: Sage, S. 15-39.

Schelsky, Helmut (1975), *Die Arbeit tun die anderen. Klassenkampf und die Priesterherrschaft der Intellektuellen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schiller-Merkens, Simone (2020), »Scaling Up Alternatives to Capitalism: A Social Movement Approach to Alternative Organizing (in) the Economy«, MPIfG Discussion Paper Nr. 20/11, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Schmitt, Carl (1932), »Gesunde Wirtschaft im starken Staat«, in: *Mitteilungen des Vereins zur Wahrung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen in Rheinland und Westfalen (Langnamverein)*, NF 21:1 (1932), S. 13-32.

– (1995 [1939]), »Völkerrechtliche Raumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte: Ein Beitrag zum Reichsbegriff im Völkerrecht«, in: ders., *Staat, Großraum, Nomos. Arbeiten aus den Jahren 1916 bis 1969*, hg. von Günter Maschke, Berlin: Duncker und Humblot, S. 269-341.

Schmitter, Philippe C., und Gerhard Lehmbruch (Hg.) (1979), *Trends Towards Corporatist Intermediation*, London: Sage.

Schumpeter, Joseph A. (1953 [1918]), »Die Krise des Steuerstaates«, in: ders., *Aufsätze zur Soziologie*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Scott, John (2014), »Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System«, in: *Public Finance Review* 42:3 (2014), S. 368-390.

Sen, Amartya (1990), »Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory«, in: Mansbridge, Jane J. (Hg.), *Beyond Self-Interest*, Chicago: University of Chicago Press, S. 25-43.

Senghaas, Dieter (2010), »Rettung durch den Kleinstaat!? Überlegungen zum ›Anti-Leviathan‹-Leitmotiv im Werk von Leopold Kohr«, in: *Leviathan* 38 (2010), S. 251-267.

Seoane Perez, Francisco (2013), *Political Communication in Europe. The Cultural and Structural Limits of the European Public Sphere*, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Shonfield, Andrew (1965), *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, London, New York: Oxford University Press.

Simon, Herbert A. (1962), »The Architecture of Complexity«, in: *Proceedings of the American Philosophical Society* 106:6 (1962), S. 467-482.

Slobodian, Quinn (2018), *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

– (2019), *Globalisten: Das Ende der Imperien und die Geburt des Neoliberalismus*, Berlin: Suhrkamp.

Smith, Adam (1993 [1776]), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Oxford, New York: Oxford University Press (dt.: *Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*, München 1974: C.H. Beck).

Snowden, Frank M. (2020), *Epidemics and Society. From the Black Death to the Present*, New Haven: Yale University Press.

Spolaore, Enrico (2008), »National Borders and the Size of Nations«, in: Wittman, Donald A., und Barry R. Weingast (Hg.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, Oxford: Oxford University Press, S. 778-798.

Spufford, Francis (2010), *Red Plenty. Inside the Fifties' Soviet Dream*, London: Faber and Faber.

Stark, Johanna (2019), *Law for Sale. A Philosophical Critique of Regulatory Competition*, Oxford: Oxford University Press.

Steuernagel, Armin, Wagner, Till, und Benjamin Böhm (o.J.), *Unternehmenseigentum im 21. Jahrhundert: Warum es eine neue Rechtsform für Unternehmen braucht* (= *Policy Brief* der Arbeitsgemeinschaft Unternehmen in Verantwortungseigentum, o.O., o.J.).

Stollberg-Rilinger, Barbara (2013), *Des Kaisers alte Kleider. Verfassungsgeschichte und Symbolsprache des Alten Reiches*, München: C.H. Beck.

Streeck, Wolfgang (1997), »Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat: Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik«, in: Leibfried, Stephan, und Paul Pierson (Hg.), *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, S. 396-421.

– (2005), »Globalisierung: Mythos und Wirklichkeit«, in: Aretz, Hans-Jürgen, und Christian Lahusen (Hg.), Frankfurt/M.: Peter Lang, S. 355-372.

– (2011), »E Pluribus Unum? Varieties and Commonalities of Capitalism«, in: Granovetter, Mark, und Richard Swedberg (Hg.), *The Sociology of Economic Life*, 3. Aufl., Boulder: Westview, S. 419-455.
– (2012), »Wissen als Macht, Macht als Wissen: Kapitalversteher im Krisenkapitalismus«, in: Merkur 66:760/1 (2012), S. 776-787.
– (2013), »Vom DM-Nationalismus zum Euro-Patriotismus? Eine Replik auf Jürgen Habermas«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 58:9 (2015), S. 75-92.
– (2015a), »Epilogue – Comparative-Historical Analysis: Past, Present, Future«, in: Mahoney, James, und Kathleen Thelen (Hg.), *Advances in Comparative-Historical Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 264-288.
– (2015b), *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*, erweiterte Ausgabe, Berlin: Suhrkamp.
– (2015c), »Heller, Schmitt and the Euro«, in: *European Law Journal* 21:3 (2015), S. 361-370.
– (2015d), »Von der Gesellschaftssteuerung zur sozialen Kontrolle: Rückblick auf ein halbes Jahrhundert Soziologie in Theorie und Praxis«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 60:1 (2015), S. 63-80.
– (2015e), »Warum der Euro Europa spaltet, statt es zu einigen«, in: *Leviathan* 43:3 (2015), S. 365-387.
– (2016a), *How Will Capitalism End? Essays on a Failing System*, London, Brooklyn: Verso.
– (2016b), »Von Konflikt ohne Partnerschaft zu Partnerschaft ohne Konflikt: Industrielle Beziehungen in Deutschland«, in: *Industrielle Beziehungen* 23:1 (2016), S. 47-60.
– (2017a), *Buying Time. The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, 2. Aufl. mit neuem Vorwort, London, New York: Verso Books.
– (2017b), »Die Wiederkehr der Verdrängten als Anfang vom Ende des neoliberalen Kapitalismus«, in: Geiselberger, Heinrich (Hg.), *Die große Regression: Eine internationale Debatte über die geistige Situation der Zeit*, Berlin: Suhrkamp, S. 253-273.
– (2017c), »A New Regime: The Consolidation State«, in: King, Desmond, und Patrick Le Galès (Hg.), *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford: Oxford University Press, S. 139-157.

– (2017d), »Niemand wird freiwillig Arbeiter«, in: Greffrath, Mathias (Hg.), *Re. Das Kapital. Politische Ökonomie im 21. Jahrhundert*, München: Kunstmann, S. 111-128.
– (2017e), »The Rise of the European Consolidation State«, in: Magara, Hideko (Hg.), *Policy Change Under New Democratic Capitalism*, London: Routledge, S. 27-46.
– (2018a), »Europe under Merkel IV: Balance of Impotence«, in: *American Affairs* II:2 (2018), S. 162-192.
– (2018b), »European Social Policy: Progressive Regression«, MPIfG Discussion Paper Nr. 18/11, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
– (2018c), »The Fourth Power? Review of Joseph Vogl, *The Ascendancy of Finance*«, in: *New Left Review* 110 (2018), S. 141-150.
– (2019a), »Der alltägliche Kommunismus: Eine neue Ökonomie für eine neue Linke«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 64:6 (2019), S. 93-105.
– (2019b), »Progressive Regression: Metamorphoses of European Social Policy«, in: *New Left Review* 118 (2019), S. 117-139.
– (2019c), »Reflections on Political Scale. Adam Smith Lecture in Jurisprudence 2018, University of Glasgow«, in: *Jurisprudence: An International Journal of Legal and Political Thought* 10:1 (2019), S. 1-14.
– (2020), »Engels's Second Theory: Technology, Warfare and the Growth of the State«, in: *New Left Review* 123 (2020), S. 75-88.
–, und Lea Elsässer (2014), »Monetary Disunion: The Domestic Politics of Euroland«, MPIfG Discussion Paper Nr. 14/17, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
–, und Lane Kenworthy (2005), »Theories and Practices of Neo-Corporatism«, in: Janoski, Thomas, Alford, Robert, Hicks, Alexander, und Mildred A. Schwartz (Hg.), *A Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies and Globalization*, New York: Cambridge University Press, S. 441-460.
–, und Jelle Visser (2005), »Conclusions: Organized Business Facing Internationalization«, in: Streeck, Wolfgang, Grote, Jürgen, Schneider, Volker, und Jelle Visser (Hg.), *Governing Interests. Business As-*

sociations Facing Internationalization, London, New York: Routledge, 242-272.

Suckert, Lisa (2019), »Der Brexit und die ökonomische Identität Großbritanniens: Zwischen globalem Freihandel und ökonomischem Nationalismus«, MPIfG Discussion Paper Nr. 19/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Summers, Lawrence H. (2016), »Voters deserve responsible nationalism not reflex globalism«, in: *Financial Times* v. 10.7.2016, online unter ⟨https://www.ft.com/content/15598db8-4456-11e6-9b66-0712b3873ae1⟩, zuletzt aufgerufen am 26.3.2021.

Swank, Duane (2010), »Chapter 22, Globalization«, in: Castles, Francis G., Leibfried, Stephan, Lewis, Jane, Obinger, Herbert, und Christopher Pierson (Hg.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, S. 318-330.

Thurow, Lester C. (1992), *Head to Head. The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and America*, New York: Warner Books.

Tocqueville, Alexis de (1983 [1856]), *The Old Regime and the French Revolution*, New York: Anchor Books.

Tomlinson, Jim (2012), »De-Globalization and its Significance: From the Particular to the General«, in: *Contemporary British History* 26:2 (2012), S. 213-230.

Tooze, Adam (2018), *Crashed. How a Decade of Financial Crises Changed the World*, New York: Viking (dt.: *Crashed. Wie zehn Jahre Finanzkrise die Welt verändert haben*, München 2018: Siedler).

– (2020), »The Death of the Central Bank Myth«, in: *Foreign Policy* v. 13.5.2020, ⟨https://foreignpolicy.com/2020/05/13/european-central-bank-myth-monetary-policy-german-court-ruling/⟩, zuletzt aufgerufen am 26.3.2021.

Tuck, Richard (2020), *The Left Case for Brexit*, Cambridge: Polity Press.

Türcke, Christoph (2015), *Mehr! Philosophie des Geldes*, München: C.H. Beck.

Turner, Adair (2016), *Between Debt and the Devil. Money, Credit, and Fixing Global Finance*, Princeton, Oxford: Princeton University Press.

Upham, Frank K. (1996), »Retail Convergence: The Structural Impediments Initiative and the Regulation of the Japanese Retail Industry«, in: Berger, Suzanne D., und Ronald Dore (Hg.), *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca: Cornell University Press, S. 263-297.

van Bergeijk, Peter A. G. (2018), »On the Brink of Deglobalization ... Again«, in: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11:1 (2018), S. 59-72.

van Middelaar, Luuk (2019), *Alarums & Excursions. Improvising Politics on the European Stage*, Newcastle upon Tyne: Agenda.

Varoufakis, Yannis (2017), Adults in the Room. My Battle With Europe's Deep Establishment, London: The Bodley Head (dt.: *Die ganze Geschichte. Meine Auseinandersetzung mit Europas Establishment*, München 2017: Kunstmann).

Vauchez, Antoine (2015), *Brokering Europe. Euro-Lawyers and the Making of a Transnational Polity*, Cambridge: Cambridge University Press.

Vogl, Josef (2015), *Der Souveränitätseffekt*, Zürich, Berlin: diaphanes.

Volcker, Paul, und Christine Harper (2018), *Keeping at It. The Quest for Sound Money and Good Government*, New York: Public Affairs.

Wagner, Adolph (1911), »Staat in nationalökonomischer Hinsicht«, in: Elster, Ludwig, Weber, Adolf, und Friedrich Wieser (Hg.), *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Jena: Fischer, S. 727-739.

Wahl, Peter (2020), »Die extreme Mitte und der Fetisch Europa«, in: Ali, Tariq, Flassbeck, Heiner, Mausfeld, Rainer, Streeck, Wolfgang, und Peter Wahl (Hg.), *Die extreme Mitte. Wer die westliche Welt beherrscht. Eine Warnung*. Wien: Promedia, S. 81-108.

Wallace, William (1999), »The Sharing of Sovereignty: the European Paradox«, in: *Political Studies* XLVIII (1999), S. 503-521.

Wallerstein, Immanuel (1974), *The Modern World-System I. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, New York: Academic Press.

– (2004), *World-Systems Analysis: An Introduction*, Durham: Duke University Press.

–, Collins, Randall, Mann, Michael, Derluguian, Georgi, und Craig Calhoun (2013), *Does Capitalism Have a Future?*, Oxford: Oxford University Press.

Walter, Timo, und Leon Wansleben (2019), »How Central Bankers Learned to Love Financialization: The Fed, the Bank, and the Enlisting of Unfettered Markets in the Conduct of Monetary Policy«, in: *Socio-Economic Review* 18:3 (2020), S. 625-653, vorveröffentlicht am 21.3.2019 unter ⟨https://academic.oup.com/ser/advance-article/doi/10.1093/ser/mwz/541889⟩, zuletzt aufgerufen am 26.3.2021.

Weaver, Warren (1948), »Science and Complexity«, in: *American Scientist* 36:4 (1948), S. 536-544.

Weber, Eugen (1976), *Peasants into Frenchmen. The Modernization of Rural France, 1870-1914*, Stanford: Stanford University Press.

Weber, Max (1988 [1921]), *Gesammelte Politische Schriften*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

– (2002 [1904/5]), *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, in: ders., *Schriften 1894-1922*, hg. von Dirk Kaesler, Stuttgart: Kröner, S. 150-226.

Weizsäcker, Carl Christian von (2019), »Rettet den Zins!«, in: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* v. 15.9.2019, S. 22.

–, und Hagen Krämer (2019), *Sparen und Investieren im 21. Jahrhundert. Die große Divergenz*, Wiesbaden: Springer Gabler.

Williamson, Oliver (1985), *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: The Free Press.

– (2000), »The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead«, in: *Journal of Economic Literature* 38 (2000), S. 595-613.

Willke, Helmut (2014), *Demokratie in Zeiten der Konfusion*, Berlin: Suhrkamp.

Wimmer, Andreas, und Brian Min (2006), »From Empire to Nation-State: Explaining War in the Modern World, 1816-2001«, in: *American Sociological Review* 71:6 (2006), S. 867-897.

Witt, Michael A. (2019), »De-globalization: Theories, Predictions, and

Opportunities for International Business Research«, in: *Journal of International Business Studies* 50:7 (2019), S. 1053-1077.

Wood, Tony (2018), »NATO and the Myth of the Liberal International Order«, in: *New York Review of Books* v. 21.8.2018, online unter ⟨https://www.nybooks.com/daily/2018/08/21/nato-and-the-myth-of-the-liberal-international-order/⟩, zuletzt aufgerufen am 26.3.2021.

World Economic Forum (in collaboration with Harvard Global Health Institute) (2019), »Outbreak Readiness and Business Impact: Protecting Lives and Livelihoods across the Global Economy«, *White Paper* v. 18.1.2019, online unter ⟨https://www.weforum.org/whitepapers/outbreak-readiness-and-business-impact-protecting-lives-and-livelihoods-across-the-global-economy⟩, zuletzt aufgerufen am 26.3.2021.

Zamora, Daniel, und Anton Jäger (2019), »Historicizing Basic Income: Response to David Zeglen«, in: *Lateral. Journal of the Cultural Studies Association* 8:1 (2019), DOI: 10.25158/L8.1.8.

Zolo, Danilo (1997), *Cosmopolis. Prospects for World Government*, Cambridge: Polity.

Zuboff, Shoshana (2019), *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, London: Profile Books (dt.: *Das Zeitalter des Überwachungskapitalismus*, Frankfurt/M. 2018: Campus).

Zucman, Gabriel (2014), *Steueroasen. Wo der Wohlstand der Nationen versteckt wird*, Berlin: Suhrkamp.

– (2019), »Global Wealth Inequality«, in: *Annual Review of Economics* 11 (2019), S. 109-138.